



Liechtenstein und die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW

Schiess, Patricia

Abstract: Dieser Beitrag stellt dar, wie Liechtenstein das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) implementiert hat. Die CEDAW gehört zu denjenigen internationalen Abkommen, die vor dem StGH gleich wie die in der Verfassung gewährleisteten Rechte angerufen werden dürfen. Bis jetzt hatte der StGH allerdings noch nie Gelegenheit, sich mit der CEDAW auseinander zu setzen. Aufgerufen zur Umsetzung der CEDAW ist zuallererst der Gesetzgeber. Das Berichterstattungsverfahren, an dem die Zivilgesellschaft teilnehmen kann, und die Rechtsprechung des UNO-Ausschusses helfen ihm, Diskriminierungen zu erkennen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit Frauen und Mädchen in gleicher Art und Weise am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen wie die männliche Bevölkerung und dabei ihre spezifischen Interessen einbringen können. Patricia Schiess erörtert die von der CEDAW angewendeten Konzepte der Gleichheit sowie die vom UNO-Ausschuss verabschiedeten General Recommendations und seine Rechtsprechung. Danach stellt sie die unmittelbare Anwendbarkeit der CEDAW in Liechtenstein dar. Sie setzt sich dabei insbesondere mit dem Verhältnis der CEDAW zur Verfassung und dem auf strikte Gleichbehandlung der Geschlechter ausgerichteten EWR-Recht auseinander. Dogmatisch stellt es eine Herausforderung dar, dass die geltende liechtensteinische Verfassung eine Ungleichbehandlung nur zulässt, wenn sie mit dem biologischen Unterschied der Geschlechter begründet werden kann, während die CEDAW von einem asymmetrischen Konzept ausgeht, das ausschliesslich Frauen schützt. *** In the Liechtenstein public, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) is omnipresent. Women's organisations, the Association for Human Rights in Liechtenstein and some members of the parliament remind repeatedly of the Recommendations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Therefore, this contribution presents the implementation of the CEDAW and the accompanied Optional Protocol to the Convention in Liechtenstein. The CEDAW - together with other international human Rights conventions (in particular the European Convention on Human Rights (ECHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the UN Convention on the Rights of Children (CRC)) - is one of those international agreements which can be relied upon before Liechtenstein's constitutional court the same way as with regards to the rights guaranteed by the constitution. From a dogmatic point of view, it poses a challenge that Art 31(2) of Liechtenstein's constitution allows an unequal treatment of women and men only insofar as the reason lies in the biological difference of men and women whereas the CEDAW contains an asymmetric concept that protects exclusively women.

Originally published at:

Schiess, Patricia (2020). Liechtenstein und die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW. Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER), 30(2):171-204.

Liechtenstein und die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW

Patricia M. Schiess Rütimann*

In the Liechtenstein public, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) is omnipresent. Women's organisations, the Association for Human Rights in Liechtenstein and some members of the parliament remind repeatedly of the Recommendations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Therefore, this contribution presents the implementation of the CEDAW and the accompanied Optional Protocol to the Convention in Liechtenstein. The CEDAW – together with other international human rights conventions (in particular the European Convention on Human Rights (ECHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the UN Convention on the Rights of Children (CRC)) – is one of those international agreements which can be relied upon before Liechtenstein's constitutional court the same way as with regards to the rights guaranteed by the constitution. From a dogmatic point of view, it poses a challenge that Art 31(2) of Liechtenstein's constitution allows an unequal treatment of women and men only insofar as the reason lies in the biological difference of men and women whereas the CEDAW contains an asymmetric concept that protects exclusively women.

Keywords: Equal rights for woman and men – de facto equality – affirmative action – direct applicability – reporting procedure

Schlagwörter: Gleichstellung von Frau und Mann – materielles Gleichheitsverständnis – affirmative action – unmittelbare Anwendbarkeit - Länderberichte

Inhaltsverzeichnis

- I. Gegenstand und Ziele dieses Beitrages
- II. Die Ziele der CEDAW
- III. Charakteristika der CEDAW
 - A. Exklusiver Schutz für Frauen
 - B. Drei Konzepte der Gleichheit
 - C. Die CEDAW als «dynamic instrument»
- IV. Der Ausschuss
 - A. Grosse Bedeutung der General Recommendations für die Auslegung der CEDAW
 - B. Weiterentwicklung der CEDAW durch die Rechtsprechung
 - C. Weiterentwicklung der CEDAW durch das Berichterstattungsverfahren
 - D. Fazit: Rechtsetzende und rechtsprechende Aufgaben des Ausschusses
- V. Der Beitritt Liechtensteins
 - A. Beitritt zur CEDAW 1995
 - B. Beitritt zum Fakultativprotokoll 2001

* Prof. Dr. iur., Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleich an der Universität Zürich. Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Bendorf FL.

VI. Die Implementierung der CEDAW in Liechtenstein

- A. Innerstaatliche Geltung
- B. Unmittelbare Anwendbarkeit
- C. Anwendung durch die Gerichte
- D. Anwendung durch die Behörden
- E. Umsetzung durch den Gesetzgeber
- F. Rang der CEDAW

VII. Die Länderberichte Liechtensteins

- A. Grosser Aufwand für Länder- und Schattenberichte
- B. Themen des Follow-up-Verfahrens

VIII. Abschliessende Bemerkungen

I. Gegenstand und Ziele dieses Beitrages

Liechtensteinische Frauenorganisationen stützen ihre Forderungen immer wieder auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die UNO-Frauenrechtskonvention (Englisch: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)¹. Die CEDAW findet auch deshalb regelmässig Erwähnung in den Liechtensteiner Medien, weil das Land seiner Pflicht zur Berichterstattung nachkommt und NGOs die letzten Länderberichte mit Schattenberichten ergänzten. Am Beispiel der CEDAW lässt sich aufzeigen, wie Menschenrechts-Übereinkommen in Liechtenstein in Kraft treten, von Gesetzgeber und Verwaltung umgesetzt und von den Gerichten angewendet werden.² Vorweggenommen sei jedoch, dass die CEDAW noch nie vor Gericht angerufen wurde³ und sich auch noch niemand aus Liechtenstein mit einer Mitteilung an den UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau⁴ wandte.

1 Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, LGBl. 1996 Nr. 164 LR 0.104.2.

2 Art. 15 Abs. 2 StGHG (Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof, LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10) stellt die EMRK, den UNO-Pakt II, das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die CEDAW, das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und die UNO-Kinderrechtskonvention einander gleich.

3 Eine Übersicht zur Schweizer Gerichts- und Verwaltungspraxis ist auf der Website der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF aufgeschaltet: <<https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/cedaw-leitfaden-fuer-die-rechtspraxis.html>>. Siehe auch ROSEMARIE WEIBEL, «Die CEDAW in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts», FRI Gender Law Newsletter 2019#4, abrufbar unter: <<http://www.genderlaw.ch/deutsch/fri/newsletter/editorial/index.html>>.

4 Dieses Vertragsorgan (treaty body) heisst auf Englisch «Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)». Im Folgenden wird es «Ausschuss» oder «UNO-Ausschuss» genannt. Die Abkürzung CEDAW wird in diesem Beitrag nur für das Übereinkommen verwendet.

Bis jetzt hat der Landtag, das nationale Parlament, keinen Beschluss mit den Verpflichtungen Liechtensteins aus der CEDAW begründet.⁵ Auf sie Bezug genommen wurde einzig in zwei Eingaben zugunsten der Stabsstelle für Chancengleichheit.⁶ Hingegen erkundigten sich Abgeordnete, wann der 5. Länderbericht erstattet sowie wann und wie Empfehlungen des UNO-Ausschusses umgesetzt werden.⁷ Ansonsten war die CEDAW kaum Gesprächsgegenstand im Landtag.⁸ In den Berichten und Anträgen der Regierung an den Landtag (BuA)⁹ wurde die CEDAW gelegentlich erwähnt.¹⁰ Es wurde jedoch noch nie ein Antrag damit begründet, die CEDAW sehe eine entsprechende Massnahme vor. Vielmehr erklärte die Regierung in BuA Nr. 55/2018, warum sie eine Revision des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien¹¹ ablehnte, welche die Beteiligung von Frauen in der Politik hätte fördern können.¹² Frauenorganisationen und eine Partei hatten eine entsprechende Gesetzesänderung im Vernehmlassungsverfahren unter Berufung auf Ziff. 17 der Schlussbemerkungen zum 4. Länderbericht gefordert. In die Revision des Strafgesetzbuches von 2019, die Delikte gegen Leib und Leben sowie Sexualdelikte neu regelte,¹³ wollte die Regierung das Thema Schwangerschaftsabbruch nicht einbeziehen, obwohl der Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)¹⁴ – unter Berufung auf Ziff. 39 der Schlussbemerkungen zum 4. Länderbericht – dies in der Vernehmlassung eingebracht hatte.¹⁵

5 Die Landtags-Protokolle (LTP) sind zugänglich unter: <<https://www.landtag.li/protokolle/?nid=4089&groupnr=4089&lang=de>>.

6 LTP 2013, S. 1436 Petition «Zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Stabsstelle für Chancengleichheit [...]». LTP 2011, S. 698 «Interpellation zur Weiterführung der Stabsstelle für Chancengleichheit».

7 So LTP 2019, S. 1231; LTP 2019, S. 406 f.; LTP 2018, S. 2960; LTP 2015, S. 2426; LTP 2015, S. 335 f.; LTP 2012, S. 1834; LTP 2007, S. 2911 f.

8 Zur Kritik des Stellvertretenden Abgeordneten Alexander Batliner an den Schattenberichten zum 5. Länderbericht, siehe infra, Fn. 160.

9 Die BuA sind zugänglich unter: <<https://bua.regierung.li/BuA/default.aspx?modus=nr>>.

10 Vor der Ratifikation anderer Übereinkommen wurde erwähnt, dass Liechtenstein die CEDAW ratifiziert hatte, so in BuA Nr. 130/2015 und BuA Nr. 134/2016.

11 LGBL 1984 Nr. 31 LR 162.

12 BuA Nr. 55/2018, S. 14: «Da die Zielsetzung der vorgeschlagenen Abänderung in einer erhöhten Transparenz und Vereinheitlichung der Parteienfinanzierung liegt, erachtet es die Regierung nicht als zielführend, die Vertretung von Frauen in Parteigremien und/oder auf Kandidatenlisten in dieser Gesetzesvorlage zu behandeln, zumal dieses Thema auch aufgrund seiner rechtlichen und politischen Komplexität eine eigene Vernehmlassung erfordern würde.» Die Revision durch LGBL 2019 Nr. 121 war ausgelöst worden durch Kritik der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) an der Parteienfinanzierung: GrecoRC3(2018)3.

13 LGBL 2019 Nr. 124.

14 Siehe das Gesetz vom 4. November 2016 über den Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMRG), LGBL 2016 Nr. 504 LR 105.3.

15 BuA Nr. 90/2018, S. 34: «Die Regierung erachtet diese Vorlage nicht als geeignet, um die Diskussion zum Thema Schwangerschaftskonflikte erneut zu lancieren. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass dieses Thema nicht Teil der Vernehmlassung war.»

Diese Forderungen nach Berücksichtigung von Empfehlungen des UNO-Ausschusses gingen von der Zivilgesellschaft aus. Wie im Folgenden gezeigt wird, verpflichtet die CEDAW in erster Linie den Gesetzgeber. Es sollen zudem das Berichterstattungsverfahren und das im Fakultativprotokoll geregelte Individualbeschwerdeverfahren vor dem UNO-Ausschuss vorgestellt werden. Überdies setzt sich dieser Beitrag damit auseinander, dass die liechtensteinische Verfassung nur eine biologisch begründete ungleiche Behandlung von Frauen und Männern zulässt, während die CEDAW von einem asymmetrischen Konzept ausgeht.

II. Die Ziele der CEDAW

Die am 18. Dezember 1979 von der UNO-Generalversammlung abgeschlossene CEDAW verbietet sämtliche Diskriminierungen der Frau. Sie verpflichtet die Staaten, Frau und Mann nicht nur vor dem Gesetz gleich zu behandeln, sondern Massnahmen für die tatsächliche Gleichstellung der Frauen und Mädchen auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet zu ergreifen. Die Forderungen der CEDAW nach Gleichbehandlung erstrecken sich über sämtliche Lebensbereiche und Rechtsgebiete.¹⁶ Die Lehre betont, dass es mit der rechtlichen Gleichstellung allein nicht getan ist. Rikki Holtmaat sagt es so: «[...] that the Convention is not only dedicated to the fundamental principle of human equality, but also to the idea(l)s of human autonomy, freedom and diversity».¹⁷ Anne Hellum doppelt nach, es gehe der CEDAW darum, den Frauen (Frei-)Raum und eine Stimme zu geben.¹⁸

Zentral sind Art. 1 und 2 CEDAW. Sie definieren den Begriff der Diskriminierung¹⁹ und nennen die Mittel, mit welchen die Vertragsstaaten Diskriminierungen beseitigen sollen. Ziel der CEDAW ist gemäss Art. 3 CEDAW die «Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die

16 Ein Beispiel stellt Ziff. 34 lit. d Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht dar, gemäss dem in Liechtenstein «innovative Ansätze entwickelt werden [sollen], um die gesellschaftliche Akzeptanz für Männer, die sich um ihre Kinder kümmern, und Frauen, die nach der Geburt zu ihrer Arbeit zurückkehren, zu erhöhen». Bis jetzt wurde die Ungleichbehandlung von Frau und Mann in der römisch-katholischen Kirche, die gemäss Art. 37 Abs. 2 LV Landeskirche Liechtensteins ist, nicht thematisiert.

17 RIKKI HOLTMAAT, «The CEDAW: a holistic approach to women's equality and freedom», in: Anne Hellum & Henriette Sinding Aasen (Hg.), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge 2013, 95–123, 97.

18 ANNE HELLUM, «Making space and giving voice: the CEDAW in Norwegian law», in: Anne Hellum & Henriette Sinding Aasen (Hg.), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge 2013, 588–624. Siehe auch SANDRA FREDMAN, «Engendering socio-economic rights», idem, 217–241, 227 f.

19 Die von MEGHAN CAMPBELL, «Women's Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: Unlocking the Potential of the Optional Protocol», 34 *Nordic Journal of Human Rights* (2016), 247–271, 256, zusammengestellten Fragen erleichtern es, Diskriminierungen zu erkennen.

Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und geniessen kann». Dass dies in den meisten Staaten und Bereichen nicht ohne einen «Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau» möglich ist und deshalb Vorurteile bekämpft sowie die stereotype Rollenverteilung durchbrochen werden müssen, sagt Art. 5 CEDAW.²⁰ Damit das Ziel der De-facto-Gleichberechtigung innert nützlicher Frist erreicht wird, verpflichtet Art. 4 Abs. 1 CEDAW zu zeitweiligen Sondermassnahmen.²¹ Die nächsten Artikel zählen verschiedene Bereiche auf (insbesondere Politik, Bildung und Beruf, Gesundheit, Ehe und Familie), in denen Massnahmen nötig sind, damit bestehende Diskriminierungen beseitigt werden und Frauen von ihren Rechten Gebrauch machen können. Die CEDAW ist das einzige Übereinkommen, das die Benachteiligungen von Frauen auf dem Land anspricht.²² Überdies findet sich nirgends ein Pendant zu Art. 10 lit. h CEDAW. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, den «Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familie beitragen, einschliesslich Aufklärung und Beratung in Bezug auf die Familienplanung» sicherzustellen. Entsprechend müssen die Staaten in ihren Länderberichten genauso über Sexualkunde in den Schulen wie über den Zugang zu Verhütungsmitteln und Abtreibung rapportieren.²³

III. Charakteristika der CEDAW

A. Exklusiver Schutz für Frauen

Die CEDAW nimmt nicht eine Minderheit in den Blick, sondern die Frauen. Diese sind in Liechtenstein wie in vielen anderen Staaten den männlichen Einwohnern zahlenmässig überlegen.²⁴

20 Zu den Schwierigkeiten, Stereotype zu erkennen und zu durchbrechen, siehe insbesondere SIMONE CUSACK, «The CEDAW as a legal framework for transnational discourses on gender stereotyping», in: Anne Hellum & Henriette Sinding Aasen (Hg.), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge 2013, 124–157, 142 f.

21 MAYA HERTIG RANDALL, «Article 4 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), *CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire*, Genf/Zürich 2019, 91–129, Rz. 21 ff. Siehe auch sogleich Kapitel III.A.

22 So jedenfalls General Recommendation No. 34, Ziff. 2.

23 BARBARA WILSON & LOUISE PATRY, «Article 10 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), *CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire*, Genf/Zürich 2019, 251–285, Rz. 48–50. Gemäss § 64 Abs. 1 Ziff. 8 StGB (LGBl. 1988 Nr. 37) gehörte Schwangerschaftsabbruch zu den «strafbaren Handlungen im Ausland, die ohne Rücksicht auf die Gesetze des Tatorts bestraft werden». Liechtenstein hob das Weltrechtsprinzip erst mit LGBl. 2015 Nr. 111 auf.

24 Per 30. Juni 2019 zählte Liechtenstein 19 438 Einwohnerinnen gegenüber 19 119 Einwohnern: <<https://www.llv.li/inhalt/1124/amtsstellen/bevolkerungsstatistik>>.

Die CEDAW konzentriert sich auf die Frauen, weil sie in der Vergangenheit gelitten haben und an vielen Orten und in verschiedenen Bereichen noch immer diskriminiert werden. General Recommendation No. 25, Ziff. 5, erklärt:

The Convention goes beyond the concept of discrimination [...]. While such standards and norms prohibit discrimination on the grounds of sex and protect both men and women from treatment based on arbitrary, unfair and/or unjustifiable distinctions, the Convention focuses on discrimination against women, emphasizing that women have suffered, and continue to suffer from various forms of discrimination because they are women.²⁵

Am deutlichsten zeigt sich der auf die Besserstellung der Frauen fokussierte Ansatz in den zeitweiligen Sondermassnahmen (Englisch: temporary special measures). Art. 4 Abs. 1 CEDAW sieht den Einsatz von solchen «affirmative actions» vor.²⁶ Mit ihnen soll in einem spezifischen, vom Gesetzgeber oder der Verwaltung definierten Bereich der (zahlenmässige) Ausgleich erreicht werden.²⁷ Begründet wird die Bevorzugung von Frauen damit, dass die von der CEDAW angestrebte De-facto-Gleichberechtigung allein mit formeller Gleichbehandlung nicht erreicht werden kann²⁸ – vor allem nicht unter für Frauen nachteiligen, von Diskriminierung in der Vergangenheit geprägten Umständen.

Dass dem UNO-Ausschuss die zeitweiligen Sondermassnahmen und eine messbare Verbesserung der Situation der Frauen wichtig sind, zeigt sich auch im Berichtserstattungsverfahren. Der in Ziff. 20 lit. a Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht Liechtensteins enthaltenen Empfehlung, zeitweilige Sondermassnahmen «beispielsweise im politischen und öffentlichen Leben, in der Bildung und Beschäftigung» anzuwenden, geht keine Analyse des liechtensteinischen Rechts voraus.²⁹ Ob Verfassung und EWR-Recht eine «bevorzugte Behandlung, gezielte Anwerbung, Einstellung und Beförderung» oder «zeitlich beschränkte numerische Zielvorgaben und Quoten» zulassen,³⁰ erörtern die Schlussbemerkungen nicht. Die

25 Siehe auch ELEONOR KLEBER, «Article 1 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempin (Hg.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 23–46, Rz. 24.

26 REGULA KÄGI-DIENER, «Art. 4 CEDAW», in: Erika Schläppi, Silvia Ulrich & Judith Wytenbach (Hg.), CEDAW. Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich, Bern/Wien 2015, 319–343, Rz. 12, 327.

27 Siehe General Recommendation No. 25, Ziff. 31.

28 Zeitweilige Sondermassnahmen stellen keine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung dar, sondern sind dem Konzept der Gleichberechtigung inhärent. So z.B. FRANCES RADAY, «Article 4», in: Marsha A. Freeman, Christine Chinkin & Beate Rudolf (Hg.), The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. A Commentary, Oxford 2012, 123–139, 126 f.

29 Der Ausschuss verlangte aber immer auch Gesetzesänderungen. So die Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht in Ziff. 18, Ziff. 22, Ziff. 24 lit. b und lit. e, Ziff. 26, Ziff. 32 lit. a, Ziff. 34 lit. e, Ziff. 36 lit. a, Ziff. 40.

30 So die Formulierung in Ziff. 20 lit. a Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht.

Sachverständigen des Ausschusses konzentrieren sich auf die Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse.³¹

B. Drei Konzepte der Gleichheit

Die CEDAW geht von einem materiellen Gleichheitsverständnis aus,³² lässt es also nicht bei gleichen Startchancen bewenden, sondern zielt auf das Erreichen gleich guter Lebensverhältnisse der Frauen ab. Art. 4 Abs. 1 CEDAW verwendet dafür den Begriff «De-facto-Gleichberechtigung», die Lehre den Begriff «substantive equality». General Recommendation No. 25, Ziff. 9, spricht von Ergebnisgleichheit:³³

Equality of results is the logical corollary of de facto or substantive equality. These results may be quantitative and/or qualitative in nature; that is, women enjoying their rights in various fields in fairly equal numbers with men, enjoying the same income levels, equality in decision-making and political influence, and women enjoying freedom from violence.

Diese Gleichheit lässt sich oft nur erreichen, wenn die Rahmenbedingungen so geändert werden, dass Frauen ihr Potenzial ausschöpfen können.³⁴ Gleichwohl ist auch für die CEDAW formelle Rechtsgleichheit (Englisch: formal equality) von Bedeutung. In mehreren Bestimmungen bringt sie zum Ausdruck, dass es in verschiedenen Bereichen notwendig ist, Frauen genau dieselben Rechte zu geben wie den Männern. Dies geschieht durch das Gewähren individueller Ansprüche. Bemerkenswert ist der dritte Ansatz der CEDAW. Er wird von der Lehre «transformative equality» genannt, weil es darum geht, Stereotype³⁵ zu überwinden,³⁶ so wie es Art. 5 CEDAW zum Ausdruck bringt. Es sollen nicht die auf männliche Normalbiografien

31 Die Sachverständigen sind nicht zwingend Juristinnen und Juristen: PATRICIA SCHULZ, «Article 17 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 497–516, Rz. 8.

32 Zur materiellen Gleichheit siehe auch UTE SACKSOFSKY, «Geschlechterforschung im Öffentlichen Recht», 67 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (2019), 377–402, 386 ff., und FRIEDERIKE WAPLER, «Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen», 67 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (2019), 427–455, 432 f.

33 Regierungsrat Mauro Pedrazzini sagte demgegenüber (Landtags-Protokolle 2015, S. 2881): «Die Regierung steht für eine liberale Gesellschaftspolitik. Diese ist ergebnisoffen, sodass sich jedes Mitglied der Gesellschaft nach seiner Veranlagung, seinen Fähigkeiten und Wünschen entwickeln kann. Frauen in unserer Gesellschaft sollen vor allem dadurch gestärkt werden, dass ihnen Hürden aus dem Weg geräumt werden – und nicht, dass sie einseitig gefördert werden.»

34 General Recommendation No. 25, Ziff. 8.

35 CUSACK, supra, Fn. 20, erklärt, was Stereotype sind (S. 127), wie sie wirken und dass es das Ziel ihrer Beseitigung ist (S. 129), jedes Individuum würdevoll zu behandeln und seine Entschiede zu respektieren.

36 Auch die UNO-Behindertenrechtskonvention verfolgt einen transformativen Ansatz, so z.B. JENNY E. GOLDSCHMIDT, «New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention?», 35 Nordic Journal of Human Rights (2017), 1–14, 5.

zugeschnittenen Rechte auf Frauen ausgedehnt,³⁷ sondern einengende Strukturen durchbrochen werden. «In its transformative form, substantive equality requires social institutions to change, rather than expecting the individual to conform.»³⁸ Frauen sollen ihre Bedürfnisse befriedigen können und sich gemäss ihren Wünschen entfalten, ohne sich herrschenden Normen anpassen zu müssen. General Recommendation No. 25, Ziff. 7, bringt die einander ergänzenden Wege³⁹ zur Gleichstellung treffend zum Ausdruck:

Firstly, States parties' obligation is to ensure that there is no direct or indirect discrimination against women in their laws and that women are protected against discrimination – committed by public authorities, the judiciary, organizations, enterprises or private individuals – in the public as well as the private spheres by competent tribunals as well as sanctions and other remedies. Secondly, States parties' obligation is to improve the de facto position of women through concrete and effective policies and programmes. Thirdly, States parties' obligation is to address prevailing gender relations and the persistence of gender-based stereotypes that affect women not only through individual acts by individuals but also in law, and legal and societal structures and institutions.

C. Die CEDAW als «dynamic instrument»

Der 1979 verabschiedete Text der CEDAW wurde noch nie revidiert, obwohl Art. 26 CEDAW Revisionen zulässt. Für Liechtenstein hat sich seit der Ratifikation einzig geändert, dass es den Vorbehalt betreffend Ungleichbehandlungen bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit zurücknahm⁴⁰ und das Fakultativprotokoll ratifizierte. Gestützt auf dieses können Betroffene aus Liechtenstein eine Mitteilung an den UNO-Ausschuss richten. Auch das Fakultativprotokoll könnte geändert werden (Art. 18 Fakultativprotokoll). Es steht jedoch nach wie vor in der Fassung von 1999 in Kraft. Trotz dieser Beständigkeit bezeichnete der UNO-Ausschuss die CEDAW in verschiedenen General Recommendations als «dynamic instrument».⁴¹ General Recommendation No. 32, Ziff. 2, erklärt, was der Ausschuss damit meint:

The Convention is a dynamic instrument that contributes and adapts itself to the development of international law. The present general recommendation builds on the Committee's earlier general recommendations, [...], as well as on reports of States parties under the Convention and the Com-

37 FREDMAN, *supra*, Fn. 18, 218–221 und 240, illustriert dies am Beispiel, dass Leistungen der Sozialversicherung an einer ununterbrochenen Berufstätigkeit anknüpfen, während viele Frauen ihre Berufstätigkeit einschränken oder unterbrechen.

38 FREDMAN, *supra*, Fn. 18, 225.

39 Siehe auch ANDREW BYRNES, «Article 1», in: Marsha A. Freeman, Christine Chinkin & Beate Rudolf (Hg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, Oxford 2012, 51–70, 53–56.

40 LGBL 1996 Nr. 190.

41 So insbesondere General Recommendation No. 25, Ziff. 3, General Recommendation No. 28, Ziff. 2, und General Recommendation No. 32, Ziff. 2.

mittee's concluding observations thereon. It also builds on the Committee's consideration of individual communications and its conduct of inquiries under the Optional Protocol.

Die Bezugnahme auf eigene Texte zeigt sich in der grossen Anzahl Fussnoten der jüngeren General Recommendations. Sie verweisen auf ältere General Recommendations, Schlussbemerkungen zu den Länderberichten, auf Adoptions of views des Ausschusses sowie auf Resolutionen und Publikationen anderer Organe der UNO. Für die Berücksichtigung der Erkenntnisse dieser Akteure und weiterer Kreise sprach sich bereits General Recommendation No. 25, Ziff. 3, aus:

Since the adoption of the Convention in 1979, the Committee, as well as other actors at the national and international levels, have contributed through progressive thinking to the clarification and understanding of the substantive content of the Convention's articles and the specific nature of discrimination against women and the instruments for combating such discrimination.

Je tiefer sich der Ausschuss gestützt auf Mitteilungen von Individuen und Beobachtungen in den einzelnen Staaten mit den verschiedenen Themen der CEDAW auseinandersetzt und je mehr Impulse des UNO-Menschenrechtsrates und anderer Organe er aufnimmt, desto mehr Profil erhalten die Vorgaben der CEDAW. Für Liechtenstein bedeutet diese fortwährende Weiterentwicklung: Es genügt nicht, dass das nationale Recht 1995 den Anforderungen des Übereinkommens entspricht. Neue technische Möglichkeiten, gesellschaftliche Entwicklungen, aber auch andere Herausforderungen wie z.B. der Klimawandel⁴² müssen auf ihre Auswirkungen auf Frauen analysiert werden.

IV. Der Ausschuss

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau⁴³ zählt dreundzwanzig Mitglieder. Sie werden von ihrem Heimatstaat vorgeschlagen und von der Versammlung der Vertragsstaaten in geheimer Wahl bestimmt. Sie agieren als unabhängige Sachverständige. Bei der Wahl ist gemäss Art. 17 Abs. 1 CEDAW «auf eine gerechte geographische Verteilung und auf Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der wichtigsten Rechtssysteme zu achten». Gestützt auf Art. 20 Abs. 1 CEDAW prüft der Ausschuss die von den Vertragsstaaten erstellten Länderberichte und fasst hierbei Concluding Observations (Deutsch: Schlussbemerkungen, Schlussempfehlungen oder Abschliessende Bemerkungen)⁴⁴. Gemäss Art. 21 Abs. 1 CEDAW arbeitet er General Recommendations (Deutsch: Allgemeine Erklä-

42 Siehe General Recommendation No. 37 on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change.

43 Siehe supra, Fn. 4.

44 CAMPBELL, supra, Fn. 19, 249 f., kritisiert, dass die Rolle des Ausschusses in der CEDAW und im Fakultativprotokoll nur vage umschrieben ist. Zur Wahl der Formulierungen siehe EMMANUEL DECAUX, «Article 18 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), CEDEF – La

rungen oder Empfehlungen) aus. In diesen legt er die Bestimmungen der CEDAW aus und gibt Empfehlungen für den Umgang mit neuen Problemen ab. Das Fakultativprotokoll überträgt dem Ausschuss überdies die Aufgabe, die Communications (Deutsch: Mitteilungen) zu prüfen, also über die von den Individuen erhobenen Beschwerden zu entscheiden⁴⁵ und Untersuchungen wegen schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der Frauenrechte in einem Vertragsstaat zu führen.

A. Grosse Bedeutung der General Recommendations für die Auslegung der CEDAW

Eine Reihe von General Recommendations widmet sich einzelnen Bestimmungen der CEDAW. Sie helfen bei ihrer Auslegung und Umsetzung.⁴⁶ So insbesondere General Recommendation No. 28 on the «Core Obligations of States Parties under Article 2», die beiden General Recommendation No. 5 und 25 zu den «Temporary special measures» (Art. 4 Abs. 1 CEDAW), General Recommendation No. 24 «Women and health» (Art. 12 CEDAW) sowie General Recommendation No. 29 «Economic consequences of marriage, family relations and their dissolution» (Art. 16 CEDAW). Darüber hinaus setzen sich mehrere General Recommendations mit aktuellen Themen wie Katastrophen wegen des Klimawandels (No. 37), Frauen auf der Flucht (No. 32) oder der Arbeitsmigration (No. 26) auseinander. Mit General Recommendation No. 35 «on gender based violence against women» greift der Ausschuss bereits zum zweiten Mal das Thema Gewalt auf.

B. Weiterentwicklung der CEDAW durch die Rechtsprechung

Konturen erhält die CEDAW auch durch die Rechtsprechung des Ausschusses.⁴⁷ Bis jetzt hat er 66 Beschwerdeverfahren zu einem Abschluss gebracht:⁴⁸ 28 durch einen

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 517–525, Rz. 14.

45 SIMONE CUSACK & LISA PUSEY, «CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality», 14 Melbourne Journal of International Law (2013), 1–39, stellten Unterschiede in der Rechtsprechung des Ausschusses fest: Beschwerden betreffend reproduktive Gesundheit und Gewalt waren erfolgreicher als Beschwerden betreffend die bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechte (S. 16). Bei Letzteren gelang es dem Ausschuss nicht immer, die spezifischen Bedürfnisse von Frauen zu erkennen (S. 31).

46 Ibid., 4.

47 Schon BuA Nr. 40/2001, S. 9, sagte: «Durch die Mitteilungs- und Untersuchungsverfahren wird der Ausschuss eine gezielte und kohärente Auslegung des Übereinkommens entwickeln können. Dies wird das Verständnis des Übereinkommens durch Einzelpersonen und Staaten verbessern, indem die Verpflichtung von Vertragsstaaten unter dem Übereinkommen geklärt wird.»

48 Stand: 6. Dezember 2019. Die Zahlen stützen sich auf <<https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=3&sortOrder=Date>>. In der auf <<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>> unter «Statistical Survey on individual complaints» aufgeschalteten Tabelle werden mit Stand

Entscheid in der Sache (d.h., mittels Adoption of views) und 35 durch eine Inadmissibility Decision (d.h., die Mitteilung wurde unzulässig erklärt). Drei Fälle erledigten sich, weil kein Kontakt zur Person hergestellt werden konnte, welche die Mitteilung abgefasst hatte. Die erste Beschwerde richtete sich gegen Deutschland. Sie wurde 2004 für unzulässig erklärt, wobei zwei Sachverständige eine dissenting opinion verfassten.⁴⁹ Sehr früh musste der Ausschuss auch Mitteilungen aus Österreich betreffend häusliche Gewalt behandeln.⁵⁰ Aktuell sind 46 Fälle hängig,⁵¹ davon vier aus der Schweiz. Aus Liechtenstein ging noch keine Beschwerde ein.

1. Voraussetzungen für die Einreichung einer Beschwerde

Voraussetzung für eine Mitteilung ist gemäss Art. 4 Abs. 1 Fakultativprotokoll, «dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind». Der Ausschuss prüft deshalb auch, ob sich eine Beschwerdeführerin genügend hartnäckig an die lokalen Behörden wandte⁵² oder sich Hilfsorganisationen gegenüber als Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu erkennen gab.⁵³ Sie muss bereits vor den nationalen Instanzen eine Diskriminierung aufgrund ihres weiblichen Geschlechts oder einen Anspruch aus der CEDAW geltend gemacht haben.⁵⁴

20. Januar 2020 höhere Zahlen genannt: 109 registrierte Fälle, 37 Fälle, die in der Sache entschieden wurden, 59 inadmissibility decisions, 13 discontinuance decisions. In ihrem «Statement Marking 40th Anniversary of CEDAW» vom 18. Dezember 2019 sprach Bandana Rana von 108 Fällen, wobei in 32 Fällen eine Verletzung der CEDAW bejaht worden sei, während sich in 14 Fällen der Ausschuss mit dem vom Staat getroffenen Massnahmen zufrieden gezeigt habe.

- 49 CEDAW, B.-J. v. Deutschland, Communication 001/2003, Inadmissibility decision vom 14. Juli 2004, CEDAW/C/36/D/1/2003.
- 50 CEDAW, Gockce (betreffend die verstorbene Şahide Gockce) v. Österreich, Communication 005/2005, Adoption of views vom 6. August 2007, CEDAW/C/39/D/5/2005, sowie CEDAW, Vienna Intervention Centre against Domestic Violence (betreffend die verstorbene Fatma Yildirim) v. Österreich, Communication 006/2005, Adoption of views vom 6. August 2007, CEDAW/C/39/D/6/2005. Siehe dazu, wie der Ausschuss Gewalt gegen Frauen bekämpft: KLEBER, *supra*, Fn. 25, Article 1 CEDEF, Rz. 45–49.
- 51 Dieser Rückstand stellt ein grosses Problem des mit Ressourcenmangel kämpfenden Ausschusses dar: SCHULZ, *supra*, Fn. 31, Article 17 CEDEF, Rz. 52.
- 52 Einer in den Niederlanden um Asyl ansuchenden Frau aus der Mongolei wurde vorgeworfen, sie habe nicht dargelegt, warum sie ihre Beschwerde bei der mongolischen Polizei nicht weiterverfolgt habe und sich weder an die Strafverfolgungsbehörde noch an ein Gericht gewandt habe: CEDAW, N. v. Niederlande, Communication 039/2012, Inadmissibility decision vom 17. Februar 2014, CEDAW/C/57/D/39/2012, Ziff. 6.9.
- 53 Einer Roma-Frau aus Bulgarien, die illegal als Prostituierte in den Niederlanden tätig war, wurde vorgeworfen, sie habe sich nicht als Opfer von Menschenhandel oder Gewalt zu erkennen gegeben: CEDAW, D.G. v. Niederlande, Communication 052/2013, Inadmissibility decision vom 23. Juli 2015, CEDAW/C/61/D/52/2013, Ziff. 9.5.
- 54 JOANNA BOURKE-MARTIGNONI, «Article 4 Protocole», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 645–665, Rz. 19–22.

Was von Beschwerdeführerinnen aus Liechtenstein verlangt würde, wenn sie Untätigkeit von Behörden oder des Gesetzgebers geltend machen, ist schwierig zu sagen. Auf jeden Fall würde es aber nicht genügen, auszuführen, dass weder Regierung noch Landtag generell-abstrakte Normen erliessen. Eine Beschwerdeführerin muss nämlich nachweisen, dass sie unmittelbar beeinträchtigt ist:

It has to be shown that the alleged victim is personally and directly affected by the law, policy, practice, act or omission of the State party which constitute the object of the complaint. It is not sufficient simply to challenge a law or State policy or practice in the abstract (a so-called *actio popularis*) without demonstrating how the alleged victim is individually affected.⁵⁵

2. Die Adoption of views und ihre Durchsetzung

Der Ausschuss entscheidet über die eingebrachten Beschwerden mittels «Adoption of views». Wie neuere Fälle zeigen, nehmen zwar einzelne Staaten in ihren an den Ausschuss eingebrachten Erklärungen Bezug auf Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) oder des Inter American Court of Human Rights. Der Ausschuss hingegen zitiert nur seine eigenen views.⁵⁶ Dafür zieht er für die Beurteilung des Sachverhaltes verschiedene Dokumente bei.⁵⁷ Die Prüfung der Mitteilungen endet damit, dass der Ausschuss den Parteien «seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen» übermittelt (Art. 7 Abs. 3 Fakultativprotokoll). Er unterscheidet dabei Empfehlungen für den konkreten Fall und allgemeine Anregungen. Erstere können z.B. lauten, das Opfer sei zu entschädigen und eine unabhängige Untersuchung sei durchzuführen.⁵⁸ Letztere lauten z.B., dass bei der Re-

55 Human Rights Treaty Bodies – Individual Communications. 23 FAQ about Treaty Body complaints procedures: Procedure for complaints by individuals under the human rights treaties, Kapitel «The admissibility of the complaint», abrufbar unter: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#theadmissibility>>.

56 Siehe z.B. CEDAW, N. v. Niederlande, Communication 039/2012, Inadmissibility decision vom 17. Februar 2014, CEDAW/C/57/D/39/2012, Ziff. 6.3., 6.4 und 6.6, und CEDAW, J.I. v. Finnland, Communication 103/2016, Adoption of views vom 5. März 2018, CEDAW/C/69/D/103/2016, Ziff. 8.8. Demgegenüber nehmen Urteile des EGMR Bezug auf die CEDAW und die Texte des UNO-Ausschusses. Siehe z.B. EGMR (Grosse Kammer), Khamtokhu und Aksenchik v. Russland, Nr. 60367/08 und 961/11, 24. Januar 2017. Siehe auch die Nachweise bei SARAH SCHADENDORF, «Die EU und die menschenrechtlichen Verträge ihrer Mitgliedstaaten: Divergierende Schutzniveaus am Beispiel der CEDAW», 74 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2014), 245–282, 273 ff.

57 CAMPBELL, *supra*, Fn. 19, 269 f.

58 So CEDAW, Angela González Carreño v. Spanien, Communication 047/2012, Adoption of views vom 16. Juli 2014, CEDAW/C/58/D/47/2012, Ziff. 11 lit. a. Der Beschwerdeführerin wurde schliesslich mit Urteil des Tribunal Supremo vom 17. Juli 2018 (STS 2747/2018 – ECLI:ES:TS:2018:2747) bestätigt, dass sie von Spanien in ihren Rechten verletzt worden war. Das Gericht sprach ihr eine Genugtuung von Euro 600 000 zu. Überdies unterstrich es, dass Spanien den Entscheid des Ausschusses hätte umsetzen müssen. Siehe die Urteilsbesprechung von MACHIKO KANETAKE, 113 The American Journal of International Law (2019), 586–592.

gelung des Umganges mit Kindern der häuslichen Gewalt grössere Beachtung geschenkt werden solle,⁵⁹ das nationale Recht bei Gefährdung der Frau einen Schwangerschaftsabbruch erlauben solle⁶⁰ oder alle Frauen Zugang zu einer angemessenen geburtshilflichen Notfallversorgung erhalten sollen.⁶¹ Die adoption of views stellen für das obsiegende Opfer eine Genugtuung dar. Sie verdeutlichen Probleme und liefern Personen und Institutionen, die sich für Frauenrechte engagieren, Argumente.⁶²

Alle Empfehlungen richten sich an den Staat. Sie heben weder Urteile auf noch können sie ein Gericht zwingen, ein Verfahren neu aufzurollen.⁶³ Es ist deshalb problematisch, wenn Formulierungen den Eindruck erwecken, die Regierung müsse auf Gerichte einwirken.⁶⁴ In einem das Sorgerecht über einen Knaben betreffenden Fall weigerte sich die dänische Regierung, die Empfehlungen umzusetzen. Sie brachte vor, der Ausschuss habe den Sachverhalt nicht korrekt erstellt, die Gerichte hätten bereits über die Rückkehr des Knaben nach Österreich entschieden. Überdies stehe es ihr nicht an, Gerichten Vorgaben zu machen.⁶⁵ Das oberste spanische Gericht hingegen unterstrich die Verbindlichkeit der adoptions of views in einem Fall häuslicher

59 CEDAW, Angela González Carreño v. Spanien, Communication 47/2012, Adoption of views vom 16. Juli 2014, CEDAW/C/58/D/47/2012, Ziff. 11 lit. b (i).

60 CEDAW, T.P.F. (betreffend L.C.) v. Peru, Communication 22/2009, Adoption of views vom 17. Oktober 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009, Ziff. 9.2 lit. a.

61 CEDAW, Lourdes da Silva Pimentel (betreffend die verstorbene Alyne da Silva Pimentel Teixeira) v. Brasilien, Communication 17/2008, Adoption of views vom 25. Juli 2011, CEDAW/C/49/D/17/2008, Ziff. 8.2 lit. a. Siehe auch die Beispiele bei ANNE WEBER, «Article 7 Protocole», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 685–690, Rz. 9 f.

62 RUTH ABRIL STOFFELS, «The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain», 23 The International Journal of Human Rights (2019), 1317–1336, 1322.

63 Zu den anders gelagerten Wirkungen der Urteile des EGMR siehe Art. 41 und Art. 46 Abs. 1 EMRK. Ausführlich hierzu: ROBIN SCHÄDLER & HUGO VOGT, «Innerstaatliche Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Liechtenstein», Liechtensteinische Juristen-Zeitung (2018), 132–142.

64 So aber CEDAW, J.I. v. Finnland, Communication 103/2016, Adoption of views vom 5. März 2018, CEDAW/C/69/D/103/2016, Ziff. 10 lit. a «(i) Promptly reopen judicial proceedings concerning the custody of E.A. and, within that framework, conduct a detailed assessment of J.A.'s violence in order to determine the best interests of the child [...]». Ebenso CEDAW, M.W. v. Dänemark, Communication 046/2012, Adoption of views vom 22. Februar 2016, CEDAW/C/63/D/46/2012, Ziff. 6 lit. a: «Take steps to ensure that the central judicial authority of the State Party, namely its Ministry of Justice, promptly collaborate with the Austrian central authority in order to ensure the immediate return of O.W. to the author in Austria, [...]». Ausschussmitglied Patricia Schulz kritisierte diesen Entscheid in ihrer dissenting opinion, allerdings hauptsächlich weil in ihren Augen die Beschwerdeführerin ihre Behauptungen nicht genügend belegen konnte.

65 CEDAW Communication No. 46/2012 M.W. v. Denmark: Follow-up observations of the Government of Denmark, 1. Juli 2016, abrufbar unter: <<https://sim.dk/media/28704/follow-up-observations-af-1-juli-2016-fra-den-danske-regering-i-sagen-mw-mod-danmark.pdf>>.

Gewalt, in dem die unteren Gerichte dem Opfer – anders als vom Ausschuss empfohlen – keine Genugtuung ausrichteten.⁶⁶ Die liechtensteinische Regierung hielt diesbezüglich in ihrem BuA Nr. 40/2001, S. 11, fest:

Wie bei den Mitteilungs- und Untersuchungsverfahren der anderen Menschenrechtsübereinkommen sind die Auffassungen, Stellungnahmen und Empfehlungen des Ausschusses nicht rechtlich verbindlich. Da jedoch der Ausschuss die Hauptverantwortung für die Auslegung der im Übereinkommen aufgeführten Rechte trägt, werden die Auffassungen, Stellungnahmen und Empfehlungen des Ausschusses hohe Anerkennung und Legitimität geniessen.

BuA Nr. 40/2001 liess jedoch offen, wie die Empfehlungen in einem konkreten Fall umgesetzt werden.⁶⁷ Angesichts der Vielfalt an Empfehlungen erscheint dies nicht abwegig. Mit StGH 2016/073 bewies der StGH bereits, dass er den aus Individualbeschwerden hervorgegangenen Empfehlungen von UNO-Ausschüssen Beachtung schenkt.⁶⁸

C. Weiterentwicklung der CEDAW durch das Berichterstattungsverfahren

Beim UNO-Ausschuss laufen die Länderberichte aus der ganzen Welt zusammen. Wie die Fussnoten in den neueren General Recommendations zeigen, misst er seinen Schlussbemerkungen zu den einzelnen Länderberichten massgebliche Bedeutung für die Weiterentwicklung der CEDAW zu.⁶⁹ Nicht zuletzt durch die von NGOs verfassten Schattenberichte⁷⁰ erhält er Kenntnis von Problemen und neuen Herausforderungen in allen Kontinenten,⁷¹ auf die er mit General Recommendations antworten kann. Auch wenn die Schlussbemerkungen zu den Länderberichten in den jeweiligen Staaten nicht Recht setzen, kommt ihnen doch grosse Bedeutung zu. Spénlé & Skalski sagen es bezogen auf die Schweiz so: «Die Empfehlungen an sich mögen zwar formaljuristisch nicht verbindlich sein, sind aber nichtsdestotrotz wich-

66 Siehe den Verweis auf das Urteil des Tribunal Supremo in Fn. 58. Zur Weigerung der spanischen Regierung, die Empfehlungen umzusetzen, siehe ABRIL STOFFELS, *supra*, Fn. 62, 1322.

67 BuA Nr. 40/2001, S. 20 f.: «Liechtenstein wird Auffassungen und etwaige Empfehlungen des Ausschusses in gutem Glauben erwägen und umsetzen sowie innerhalb von sechs Monaten nach deren Empfang Bericht erstatten [...]».

68 Siehe Kapitel VI.C.

69 So CHRISTOPH A. SPENLÉ & JAN SKALSKI, «Das unterschätzte Verfahren: Zu Funktion und Struktur der UNO-Staatenberichtsverfahren und zur Bedeutung des CEDAW-Verfahrens für die föderalistische Schweiz, 22 *Swiss Rev. Int'l & Eur. L* (SZIER/RSDIE) (2012), 9–42, 24.

70 Siehe auch Kapitel VII.A.

71 KATJA RODI, «Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?», in: Ursula Rust & Joachim Lange (Hg.), *Völkerrecht und Frauen: Welche Ansatzpunkte bietet das Völkerrecht für Gleichbehandlung?*, Loccumer-Protokoll 59/13, Rehburg-Loccum 2014, 181 f.

tige Leitlinien und Interpretationshilfen für die Umsetzung des CEDAW.»⁷² Für die Vertragsstaaten ist das Reporting überdies deshalb wichtig, weil der Ausschuss ein so genanntes Follow-up-Verfahren einleiten kann.⁷³ Dies bedeutet, dass der Staat bereits nach zwei Jahren Informationen vorlegen muss zu den Schritten, welche er unternommen hat, um die besonders gezeichneten Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen. Überdies richtet der Ausschuss nach einem Mitteilungsverfahren sein Augenmerk bei den nächsten Länderberichten auf den betreffenden Bereich.⁷⁴ Die Beurteilung der vom Staat getroffenen Massnahmen beginnt damit nicht mit jedem Länderbericht bei null.⁷⁵

D. Fazit: Rechtsetzende und rechtsprechende Aufgaben des Ausschusses

Etwas vereinfachend kann gesagt werden: Der Ausschuss konkretisiert die CEDAW und setzt Recht, indem er den Staaten sowohl individuell in den Schlussbemerkungen Empfehlungen abgibt als auch in den General Recommendations aufzeigt, wie die CEDAW auszulegen und anzuwenden ist. Gleichzeitig beurteilt der Ausschuss individuelle Beschwerden und verankert damit die Konvention im realen Lebenskontext.⁷⁶ Somit übt er auch eine rechtsprechende Funktion aus. Umso wichtiger ist es deshalb, dass der Ausschuss mit Sachverständigen bestückt ist, die über die in Art. 17 Abs. 1 CEDAW genannten Eigenschaften verfügen, und dass er seine Empfehlungen sorgfältig begründet.

72 SPENLÉ & SKALSKI, *supra*, Fn. 69, 32. In Fn. 73 fahren sie fort: «So kann sich etwa eine Individualbeschwerde in einem Einzelfall nicht auf die Empfehlungen stützen.» Dies ist missverständlich formuliert. Selbstverständlich darf in einer Beschwerde auf die Empfehlungen des Ausschusses verwiesen werden, so wie Literatur und Judikatur angeführt werden. Es obliegt dann dem Gericht, zu entscheiden, ob die Schlussbemerkungen eine CEDAW-Bestimmung so klar definieren, dass ein Individuum daraus einen Anspruch ableiten kann.

73 Ausführlich dazu DECAUX, *supra*, Fn. 44, Article 18 CEDEF, Rz. 15 ff. Siehe bezogen auf Liechtenstein Kapitel VII.B.

74 SUSANNE ZWINGEL, *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*, London 2016, 126. Siehe im Nachgang zur Forderung nach Zugang zu Abtreibungen aus medizinischen Gründen in CEDAW, T.P.F. (betreffend L.C.) v. Peru, Communication 22/2009, Adoption of views vom 17. Oktober 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009, Ziff. 9.2 lit. a: Concluding Observations vom 24. Juli 2014 zum 7. und 8. Länderbericht Perus, CEDAW/C/PER/CO/7-8, Ziff. 35 f. und 49, Addendum von Peru im follow-up Bericht vom 11. Oktober 2016, CEDAW/C/PER/CO/7-8/Add.1, Ziff. 82 ff., sowie 9. Länderbericht Perus vom 27. Februar 2019, CEDAW/C/PER/9, Ziff. 82.

75 SPENLÉ & SKALSKI, *supra*, Fn. 69, 15, sprechen von einem niemals abgeschlossenen Prozess.

76 ZWINGEL, *supra*, Fn. 74, 128.

V. Der Beitritt Liechtensteins

A. Beitritt zur CEDAW 1995

Die CEDAW war am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet worden.⁷⁷ Zu diesem Zeitpunkt war Liechtenstein seit Kurzem Mitglied des Europarates, aber noch nicht Mitglied der UNO.⁷⁸ In BuA Nr. 63/1995 betonte die Regierung den Einsatz der UNO für die Gleichberechtigung der Frau und hob hervor, dass Liechtenstein bei seinem UNO-Beitritt «den Menschenrechtsbereich als eine seiner Prioritäten deklariert» habe.⁷⁹ Der Beitritt zur CEDAW sei «vor dem Hintergrund der innerstaatlichen Bemühungen um die Umsetzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes und der Vierten Weltfrauenkonferenz» in Peking zu sehen. Die Argumentation der Regierung endete (nachdem sie die Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1984 und die Ergänzung von Art. 31 LV⁸⁰ im Jahre 1992 erwähnt hatte) wie folgt:

Die Behandlung des Beitritts zum vorliegenden Übereinkommen erfolgt damit in gewisser Weise zeitgleich mit den laufenden innerstaatlichen Bemühungen, so dass sich eine Wechselwirkung zwischen dem Eingehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung und der Weiterführung der nationalen Schritte im Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau ergibt.⁸¹

Anschließend ging der BuA die einzelnen CEDAW-Artikel durch und listete auf, wo Handlungsbedarf bestand. Dabei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, «dass gesetzgeberische Massnahmen allein nicht genügen, um die Gleichberechtigung wirkungsvoll zu fördern, sondern lediglich ein Schritt in diese Richtung sind».⁸² Der Landtag stimmte der CEDAW am 31. Oktober 1995 zu.⁸³ Der Beitritt fiel – wie es die Zitate aus dem BuA zeigen – in eine für Menschenrechte und Frauenanliegen günstige Zeit: Der Beitritt zur UNO lag erst wenige Jahre zurück und das EWR-Abkommen war per 1. Mai 1995 in Kraft getreten.⁸⁴ Diese Eingliederung in die internationale Staatengemeinschaft brachte es mit sich, dass Liechtenstein sein Recht einer kritischen Überprüfung unterziehen und sich offen gegenüber nicht im Inland ausgearbeiteten Normen zeigen musste.

77 Allgemein zur Entwicklung der Frauenrechte in der UNO siehe YANINA BLOCH, UN-Women: Ein neues Kapitel für Frauen in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 2019.

78 PETER BUSSJÄGER, «Liechtenstein in der Staatengemeinschaft: Über Labilität von Souveränität und das Ringen um Anerkennung», Kapitel III.C, in diesem Heft.

79 BuA Nr. 63/1995, S. 2, 9 und 42.

80 LGBL 1992 Nr. 81. Siehe hierzu Kapitel 1.

81 BuA Nr. 63/1995, S. 10.

82 BuA Nr. 63/1995, S. 42.

83 Landtags-Protokolle 1995 III, S. 1626.

84 Zum Einfluss des EWR-Rechts auf das norwegische Gleichstellungsrecht siehe HELLMUM, *supra*, Fn. 18, 608 f.

B. Beitritt zum Fakultativprotokoll 2001

Dem Fakultativprotokoll zur CEDAW⁸⁵ stimmte der Landtag am 13. September 2001 zu. Liechtenstein hatte sich aktiv an den Verhandlungen beteiligt,⁸⁶ war unter den Erstunterzeichnern und hatte unterdessen auch den zweiten Länderbericht eingereicht. Die Ratifikation des Fakultativprotokolls wurde im Landtag als «nichts weiteres als die konsequente Weiterverfolgung der Politik in Sachen Gleichstellung Mann und Frau, wie sie sowohl im Landtag wie auch in der Regierung umgesetzt und weiterverfolgt werden wird» dargestellt.⁸⁷

VI. Die Implementierung der CEDAW in Liechtenstein

A. Innerstaatliche Geltung

In Liechtenstein treten Staatsverträge gemäss dem System der automatischen Adoption zeitgleich auf völker- und landesrechtlicher Ebene in Kraft.⁸⁸ Nach der Zustimmung des Landtages und der Ratifikation des Fürsten bedurfte es deshalb keines weiteren Aktes, damit die CEDAW innerstaatliche Wirksamkeit erlangte.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 StGHG⁸⁹ entscheidet der StGH über Beschwerden, in denen behauptet wird, eine enderledigende letztinstanzliche Entscheidung oder Verfügung verletze den Beschwerdeführer «in einem seiner verfassungsmässig gewährleisteten Rechte oder in einem seiner durch internationale Übereinkommen garantierten Rechte, für die der Gesetzgeber ein Individualbeschwerderecht ausdrücklich anerkannt hat». Da Liechtenstein das Fakultativprotokoll zur CEDAW ratifiziert hat und Art. 15 Abs. 2 lit. d StGHG die CEDAW als internationales Übereinkommen im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG bezeichnet, kommt der CEDAW vor Ge-

85 Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, LGBL 2002 Nr. 17 LR 0.104.21.

86 Zur Entstehung des Fakultativprotokolls siehe ZWINGEL, *supra*, Fn. 74, 109–114.

87 Landtags-Protokolle 2001, S. 665, Regierungsrat Ernst Walch.

88 PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, «Die Stellung der EMRK in Liechtenstein», Beiträge Liechtenstein-Institut 44/2019, BERN 2019 (= Jusletter vom 4. Februar 2019), 14; PETER BUSSJÄGER, «Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung», in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, <www.verfassung.li> (Stand: 22. Februar 2016, zuletzt abgerufen am 30. Dezember 2019), Kapitel VI; MARK E. VILLIGER, «Quellen der Grundrechte: landesrechtlicher und völkerrechtlicher Grundrechtsschutz», in: Andreas Kley & Klaus A. Vallender (Hg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 52, Schaan 2012, 33–40, Rz. 14. So insbesondere auch StGH 2012/166 Erw. 3.5 und StGH 2013/196 Erw. 2.2.1.

89 Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof, LGBL 2004 Nr. 32 LR 173.10.

richt dieselbe Rechtsstellung zu wie den in der Verfassung garantierten Rechten⁹⁰, der EMRK und den anderen in Art. 15 StGHG aufgezählten Staatsverträgen.⁹¹ Bei der völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ist somit auch der CEDAW Beachtung zu schenken.⁹²

B. Unmittelbare Anwendbarkeit

Von der innerstaatlichen Geltung eines Staatsvertrages zu trennen ist die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit seiner Normen.⁹³ Hierbei wird grundsätzlich für jede einzelne Norm geprüft,⁹⁴ ob sie klar genug und so bestimmt abgefasst ist, dass sie unmittelbar anwendbar (Englisch: self-executing) ist.⁹⁵ Wird die unmittelbare Anwendbarkeit bejaht, darf sich das Individuum gegenüber Behörden und Gerichten auf die entsprechende Norm berufen.⁹⁶

In Liechtenstein verpflichtet Art. 15 Abs. 2 lit. d StGHG den StGH, auf die ihm vorgelegten Beschwerden einzutreten, wenn behauptet wird, eine Frau sei in einem durch die CEDAW garantierten Recht verletzt. Es verbleibt dem StGH kein Raum für eine eigene Prüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit.⁹⁷ Da der Gesetzgeber die unmittelbare Anwendbarkeit der CEDAW vor dem Verfassungsgericht im StGHG

90 TOBIAS MICHAEL WILLE, «Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht», Liechtenstein Politische Schriften 43, Schaan 2007, 64, äussert Zweifel daran, dass die in den in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgezählten internationalen Übereinkommen verbürgten Rechte verfassungsmässig gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 104 Abs. 2 LV darstellen. Seine Kritik bezieht sich auf die – je nach Auslegung – ungenügende verfassungsrechtliche Verankerung der Anwendungspflicht des StGH.

91 Siehe auch BuA Nr. 45/2003, S. 39.

92 Allgemein zur völkerrechtskonformen Auslegung von Landesrecht insbesondere StGH 2014/049 Erw. 2.3.3 und StGH 2012/176 Erw. 9.2 sowie die in diesen Urteilen zitierte Literatur. Für die Schweiz z.B. BGE 145 I 308 E. 3.4.4.

93 So bereits Bericht vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, Ziff. 1.3 Seite 7, abgedruckt in SCHIESS RÜTIMANN, supra, Fn. 88, 63.

94 In der Praxis läuft es nicht selten umgekehrt ab: Ein Übereinkommen gilt (wie das FATCA-Abkommen) grundsätzlich als unmittelbar anwendbar. Für einzelne seiner Normen kann dies jedoch anders aussehen, so StGH 2015/015 Erw. 4.3. Oder ein völkerrechtlicher Vertrag gilt (wie der UNO-Pakt I) als nicht unmittelbar anwendbar. Bringt ein Beschwerdeführer vor, eine Bestimmung sei dennoch unmittelbar anwendbar, wird für diese mittels Auslegung geprüft, ob sie genügend bestimmt und klar ist, so z.B. in BGE 136 I 290 E. 2.3.3.

95 VILLIGER, supra, Fn. 88, Rz. 16; StGH 2012/166 Erw. 3.5; Bericht vom 17. November 1981, Ziff. 1.3 S. 7 (siehe supra, Fn. 93): «Ohne näher auf die Einzelheiten dieses Begriffes einzugehen, kann man ihn kurz so umschreiben, dass diejenigen Verträge, die nach Natur, Zweck, Wortlaut und Parteiwillen für Privatpersonen direkte Anwendung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden finden sollen und die dazu auch objektiv geeignet sind, unmittelbar anwendbar sind [...]». Siehe auch die Prüfung von Ziffern eines Notenaustausches mit der Schweiz in StGH 2014/029 Erw. 4.3.4.

96 DANIEL THÜRER, «Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung: Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration», 36 Archiv des Völkerrechts (1998), 98–127, 110.

97 Siehe demgegenüber BGE 137 I 305 E. 3.2.

statuiert hat, muss die CEDAW auch gegenüber den Behörden unmittelbar anwendbar sein.⁹⁸

Die Zulassung einer Beschwerde bedeutet jedoch nicht, dass ihr Erfolg beschieden ist. Es dürften sich vielmehr Unterschiede zeigen, je nachdem, ob die angerufene Norm einen Abwehranspruch gegenüber staatlichen Eingriffen garantiert, den Staat zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Verletzungen durch Private verpflichtet oder ob sie ihm eine Leistungspflicht auferlegt⁹⁹ (Englisch: to respect, to protect and to fulfil human rights¹⁰⁰).¹⁰¹ Dabei gilt es zu beachten, dass Art. 2 lit. e CEDAW ausdrücklich «zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen» verpflichtet. Gemäss Schweizer Lehre ist das Diskriminierungsverbot direkt anwendbar und immer dann justiziabel, wenn eine direkte, formelle Diskriminierung vorliegt oder wenn eine indirekte Diskriminierung durch eine offensichtliche Lösung behoben werden kann.¹⁰² Je detaillierter eine Norm abgefasst ist und je konkreter sie die Situationen beschreibt, in denen sie zur Anwendung gelangen soll, desto eher wird das Gericht respektive die Behörde nicht nur einem Begehren auf Abwehr entsprechen, sondern einen von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruch auf Schutz¹⁰³ oder Leistung bejahen.¹⁰⁴ Dies ist für die CEDAW nicht anders als für die EMRK oder Verfassungsbestimmungen.¹⁰⁵

98 Zum UNO-Pakt II siehe StGH 2016/073 Erw. 2.5.

99 StGH 2004/048 Erw. 2.2 führte aus: «Wie auch das Bundesgericht ausführt, kann unmittelbar grundrechtsgeboten und vom Richter durchsetzbar immer nur ein Minimum staatlicher Leistung sein. [...] Das Bundesgericht weist auch zu Recht darauf hin, dass es in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens ist, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen.»

100 Zu diesen drei «Verpflichtungsebenen» siehe auch: DANIEL MOECKLI & GIORDANA CAMPAGNA, «Völkerrechtliche Gleichheitsgarantien und Diskriminierungsverbote als Vorgaben für die Rechtsetzung in der Schweiz», in: Béatrice Ziegler (Hg.), Ungleichheit(en) und Demokratie, Zürich 2016, 161–188, 169 ff. Siehe auch VINCENT MARTENET, «Article 2 CEDEF», in: Maya Hertig Randall, Michel Hottelier & Karine Lempen (Hg.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Commentaire, Genf/Zürich 2019, 47–73, Rz. 31–44, und GREGOR T. CHATTON, «Article 3 CEDEF», idem, 75–90, Rz. 21–24.

101 Wie CHATTON, supra, Fn. 100, Article 3 CEDEF, Rz. 26 f., darlegt, kann nicht nur die Pflicht, Rechte von Frauen zu respektieren, justiziabel sein, sondern auch die Verpflichtung, Frauen vor Privaten zu schützen oder ihnen in Situationen unmittelbarer Gefahr Leistungen zukommen zu lassen.

102 ERIKA SCHLÄPPI, JUDITH WYTENBACH & SILVIA ULRICH, «Teil 1: Das Übereinkommen», in: Erika Schläppi, Silvia Ulrich & Judith Wytenbach (Hg.), CEDAW. Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich, Bern/Wien 2015, 1–58, Rz. 55 f.

103 Für Frauen ist Schutz im privaten Bereich besonders wichtig: SACKSOFSKY, supra, Fn. 32, 396.

104 Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Menschenrechte unteilbar sind und einander bedingen. So bereits Ziff. 5 erster Satz Vienna Declaration and Programme of Action vom 25. Juni 1993 (UN Document A/CONF.157/23).

105 Siehe eine entsprechende Prüfung von Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I, Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK sowie Art. 11, 19 und 41 Abs. 1 lit. f BV durch BGE 133 I 156 E. 3.6.4.

C. Anwendung durch die Gerichte

Bezüglich der Bindung der Gerichte an die CEDAW sind zwei Konstellationen zu unterscheiden: der bereits erwähnte Fall, dass eine Beschwerdeführerin die Beschwerde mit einer Verletzung der CEDAW begründet, und der Fall, dass einem Gericht Adoption of views vorgelegt und daraus Rechte abgeleitet werden. Hier muss nicht Liechtenstein Partei des Beschwerdeverfahrens gewesen sein. Denkbar ist z.B., dass sich eine Frau gegen ihr Heimatland zur Wehr setzte und die Feststellungen des Ausschusses später in einem Asylverfahren einbringt.

Wie bereits ausgeführt, hat sich bis jetzt noch niemand vor einem liechtensteinischen Gericht auf die CEDAW oder die Rechtsprechung des UNO-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau berufen.¹⁰⁶ Hingegen machte in einem Rechtshilfeverfahren eine (der natürlichen Person C wirtschaftlich zuzurechnende) juristische Person geltend, «dass die begehrte Rechtshilfe aufgrund der Menschenrechtslage in Algerien im Allgemeinen und der durch B [den Ehemann der C] erlittenen und durch den UNO-Menschenrechtsausschuss festgestellten Menschenrechtsverstösse unzulässig sei».¹⁰⁷ B hatte sich 2013 an den UNO-Menschenrechtsausschuss gewandt. Dieser erliess am 11. März 2016 eine Algerien verurteilende Entscheidung («views»)¹⁰⁸. Er stellte Verletzungen des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁰⁹ fest. Das liechtensteinische Obergericht behauptete, den Views des Menschenrechtsausschusses komme keine innerstaatliche Verbindlichkeit zu. Überdies kritisierte es, wie der Ausschuss den Sachverhalt erstellt hatte. Dem setzte StGH 2016/073 Erw. 2.5 entgegen:

Was zunächst die Frage betrifft, inwieweit Entscheidungen («views»/«Auffassungen») des Ausschusses für die Vertragsstaaten verbindlich sind, so ist eine Bindungswirkung sicherlich mit der fast einhelligen Lehre zu verneinen. Das heisst aber nicht, dass die Vertragsstaaten solche Entscheidungen einfach ignorieren dürfen. Vielmehr besteht eine «gerechtfertigte Erwartung», dass diese befolgt werden¹¹⁰. [...] Schliesslich spricht die oben angesprochene, jedenfalls materielle bzw. faktische Bindungswirkung von Entscheidungen des UNO-Menschenrechtsausschusses dafür, dass solche Entscheidungen möglichst konsequent zu beachten sind: Der Staatsgerichtshof erachtet zwar in ständiger Rechtsprechung eine enge internationale Kooperation im Rechts- und Amtshilfebereich als [...] essentiell (...). Das Gebot der engen internationalen Kooperation verlangt aber ebenso, die Entscheidungen von durch völkerrechtliche Verträge ins Leben gerufenen Instanzen,

106 Auch in der Schweiz erwähnen nur wenige Urteile die CEDAW. Ausführlich aber BGE 137 I 305. BGE 142 I 152 E. 6.2 verweist ausdrücklich auf die General Recommendation No. 19.

107 StGH 2016/073 Erw. 2.3.

108 Human Rights Committee, Mejdoub Chani v. Algerien, Communication 2297/2013, Views vom 11. März 2016, CCPR/C/116/D/2297/2013.

109 LGBI. 1991 Nr. 59 LR 0.105.1.

110 Es folgt ein Verweis auf THOMAS BUERGENTHAL, «The U.N. Human Rights Committee», 5 Max Planck Yearbook of United Nations Law (2001), 341–398, 397 f.

[...], nicht zu ignorieren, auch wenn deren Entscheidungen, wie erwähnt, nicht formell bindend sind.¹¹¹

Gelangt der UNO-Ausschuss zur Überzeugung, dass Liechtenstein Rechte verletzt hat, so ist Liechtenstein gestützt auf Art. 7 Abs. 4 Fakultativprotokoll zur CEDAW verpflichtet, «die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung» zu ziehen und dem Ausschuss «innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschliesslich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Massnahmen» zu unterbreiten.¹¹² Daraus kann keine Pflicht der liechtensteinischen Gerichte und Behörden abgeleitet werden, den Sachverhalt wie vom Ausschuss erstellt zu übernehmen, seine rechtliche Würdigung zu teilen und die Empfehlungen telquel umzusetzen. Wie ausgeführt, muss Liechtenstein den Empfehlungen jedoch gewissenhaft Rechnung tragen und entscheiden, in welcher Art und Weise es sie umsetzt. Das Land kann nicht komplett untätig bleiben.¹¹³

D. Anwendung durch die Behörden

Bezüglich der Respektierung der CEDAW durch die Behörden ist zu unterscheiden, ob sie eine Verfügung erlassen oder ob sie Massnahmen ergreifen sollten, dies aber unterlassen. Ist eine Frau Adressatin einer Verfügung, die ihrer Meinung nach gegen Rechte aus der CEDAW verstösst, kann sie den für die betreffende Materie vorgesehenen Rechtsweg beschreiten. Vertreten von Gewalt betroffene Frauen oder eine Opferberatungsstelle die Ansicht, die Gerichte würden bei häuslicher Gewalt zu selten Wegweisungen und Betretungsverbote verfügen,¹¹⁴ so kann nur eine betroffene Frau mittels Beschwerde formelle Rechtsverweigerung geltend machen. Gemäss StGH 2018/041 Erw. 5.1 liegt eine solche vor, «wenn ein zuständiges Gericht bzw. eine zuständige Verwaltungsbehörde es unterlässt, ein Urteil oder eine Verfügung zu erlassen».

Allein dass eine Schulung von Mitarbeitenden der Polizei zum Umgang mit Opfern geschlechtsbezogener Gewalt die Situation verbessern würde, stellt keine formelle Rechtsverweigerung dar. Dasselbe gilt, wenn die Empfehlung des Ausschusses, «Massnahmen umzusetzen, um Mädchen und Knaben zu einer unkonventionellen Berufswahl zu ermutigen»,¹¹⁵ nicht umgesetzt wird. Führt keine Stelle entsprechende Veranstaltungen durch und werden keine Anreize gesetzt, kann vor den nati-

111 Siehe auch VGH 2019/011 Erw. 4 bezüglich Steueramtshilfe: «Da eine reibungslose internationale Kooperation gerade für einen Kleinstaat wie Liechtenstein und dessen Finanzplatz essentiell ist, ist die Rechtsmeinung der OECD stark zu gewichten (...)»

112 Diese Stellungnahme muss nicht veröffentlicht werden: ABRIL STOFFELS, *supra*, Fn. 62, 1320.

113 *Ibid.*, 1320.

114 Siehe Ziff. 24 lit. d Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht.

115 Ziff. 32 lit. d Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht.

onalen Gerichten keine Klage wegen Verletzung der CEDAW erhoben werden. Erstens fehlt es an einem Anfechtungsobjekt. Zweitens gibt Art. 10 lit. c CEDAW zu wenig genau vor, wie die «stereotypen Auffassungen in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau» beseitigt und Lehrbücher sowie Lehrpläne und -methoden angepasst werden sollen, damit mehr junge Frauen einen Männerberuf ergreifen oder Unternehmerin werden. Eine formelle Rechtsverweigerung liegt, wie in StGH 2018/068 Erw. 4.1 zusammengefasst, nur vor,

wenn ein Anspruch auf ein Verfahren besteht und die Behörde sich weigert, dieses trotz des Begehrens eines Berechtigten an die Hand zu nehmen und zu behandeln, sei es, dass sie die Behandlung ausdrücklich ablehnt oder aber dieselbe stillschweigend unterlässt. Das Verbot der Rechtsverweigerung ist zugeschnitten auf die Untätigkeit einer Gerichts- oder Verwaltungsbehörde, die ein Urteil oder eine Verfügung erlassen müsste.

E. Umsetzung durch den Gesetzgeber

1. Frage nach Anfechtungsobjekt und Rücksicht auf die Gewaltenteilung

Die CEDAW verpflichtet die Vertragsstaaten an mehreren Stellen, gesetzgeberische Massnahmen zu treffen. Auch in den Schlussbemerkungen zu den Länderberichten wird vielfach der Gesetzgeber zum Handeln aufgefordert – so z.B. wenn der Ausschuss von Liechtenstein «einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von mindestens 26 Wochen und mindestens weitere vier Wochen bezahlten Urlaub für das unterstützende Elternteil» verlangt.¹¹⁶

Wie Vogt ausführt, ist es «in engen Grenzen möglich, bei <gesetzgeberischem Unterlassen> durch das Verbot der Rechtsverweigerung Abhilfe zu schaffen».¹¹⁷ Eine Verletzung des Rechtsverweigerungsverbot durch den Gesetzgeber könne «auch bei sozialen Grundrechten, d.h. bei Grundrechten, die das Erbringen von staatlichen Leistungen voraussetzen, von Bedeutung sein».¹¹⁸ Zur Illustration verweist Vogt auf StGH 2004/48, der das ungeschriebene Grundrecht auf Existenzminimum unter Heranziehung der Schweizer Rechtsprechung bejahte.

116 Ziff. 34 lit. e Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht.

117 HUGO VOGT, «Verbot der formellen Rechtsverweigerung, Verbot der Rechtsverzögerung, Verbot des überspitzten Formalismus», in: Andreas Kley & Klaus A. Vallender (Hg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 52, Schaan 2012, 593–618, Rz. 10, verweist auf HERBERT WILLE, «Probleme des gesetzgeberischen Unterlassens in der Verfassungsrechtswissenschaft. Landesbericht Liechtenstein für die XIV. Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte in Vilnius (Litauen) 2008», 36 Eur. Grundrechte-Zeitschrift (2009), 441–454, 442.

118 VOGT, supra, Fn. 117, Rz. 11.

Es bestehen jedoch zwei Herausforderungen. Einerseits stellt sich die Frage nach dem Rechtsweg und dem Anfechtungsobjekt.¹¹⁹ Andererseits ist zu klären, wie weit der StGH an die Stelle des Gesetzgebers treten darf. Zum ersten Punkt: Beschlüsse des Landtages sind anfechtbar – aber nur dann, wenn sie eine Person individuell betreffen.¹²⁰ Gegenstand der Individualbeschwerde vor dem StGH sind nämlich «hoheitliche Individualakte».¹²¹ Kein solcher liegt vor, wenn der Landtag nicht auf einen Antrag zum Schutz von Prostituierten eintreten¹²² oder eine Revision der Bestimmungen über die finanziellen Folgen der Scheidung in der Schlussabstimmung ablehnen würde.¹²³ Schenkt die Regierung Vorstössen von Frauenorganisationen zur Finanzierung von Einrichtungen zum Schutz von Frauen keine Beachtung, fehlt es ebenfalls an einem Anfechtungsobjekt.¹²⁴ Zum zweiten Punkt: Der StGH weist darauf hin, dass er «aus Rücksicht auf die Gewaltenteilung» keine Kompetenz hat, anstelle des Landtages politische Entscheide zu fällen.¹²⁵ Wer eine Beschwerde erhebt, muss deshalb mit Verweis auf den Wortlaut der CEDAW und ihre Auslegung durch Ausschuss und Lehre darlegen, dass die Vorgaben an den Gesetzgeber derart konkret sind,¹²⁶ dass der StGH nicht eine gestaltende Entscheidung treffen, sondern lediglich den Gesetzgeber zur Umsetzung einer Vorgabe anweisen muss.¹²⁷

119 WILLE, supra, Fn. 117, 444, sagt, dass absolutes gesetzgeberisches Unterlassen «schon begrifflich» nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein kann und ein nicht vorhandenes Gesetz nicht vorlagefähig ist.

120 StGH 2005/97 Erw. 1.1 führte betreffend Abberufung zweier Mitglieder des Verwaltungsrates eines öffentlichen Unternehmens durch den Landtag aus: «Der Gesetzgeber strebte mit der Einführung der Individualbeschwerde nach Art 15 Abs 1 StGHG [...] die Ausdehnung des Beschwerderechts auf alle formellen Individualakte der öffentlichen Gewalt – so auch des Landtages – an, die einen unmittelbaren Eingriff in die verfassungsmässigen Rechte eines Bf darstellen.» StGH 2005/97 Erw. 1.1 wurde in StGH 2008/46 Erw. 2.3.1 bekräftigt.

121 StGH 2008/46 Erw. 2.3.1 führte gestützt auf die Materialien aus: Gegenstand der Prüfung durch den StGH seien «ausschliesslich hoheitliche Individualakte, durch die in verfassungsmässig gewährleistete Rechte des Einzelnen unmittelbar eingegriffen werden könne.»

122 Siehe die Aufforderung in Ziff. 28 Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht.

123 Ziff. 42 lit. a Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht empfiehlt, «eine Studie zu den wirtschaftlichen Folgen der Scheidung für beide Ehegatten durchzuführen».

124 Anders sieht es aus, wenn eine begünstigende Regelung besteht und eine Personengruppe geltend macht, sie werde von dieser ausgeschlossen, oder wenn ältere Normen neuen Entwicklungen der Grundrechte nicht angepasst werden. Siehe zu diesen beiden Fallkonstellationen WILLE, supra, Fn. 117, 443 f.

125 StGH 2005/97 Erw. 1.1.

126 TAREK NAGUIB, «Bedeutung des BGE 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene», Aktuelle Juristische Praxis (2012), 915–932, 927: «Je konkreter verbindliche Verpflichtungen ausgestaltet sind, desto deutlicher wird der Ermessensspielraum eingegrenzt.»

127 BGE 137 I 305 E. 2.5 S. 315 f.: «Mit der herrschenden Lehre ist allerdings zu verlangen, dass der Anspruch nicht nur hinsichtlich des <Ob>, sondern auch hinsichtlich des <Wie> substantiiert dargelegt wird: Nur wenn sich aus Bundes- oder Völkerrecht – sei es ausdrücklich, sei es im Wege der Auslegung – (potenziell) ein klarer und bestimmter Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber ergibt, erscheint eine bundesgerichtliche Beurteilung zulässig.»

2. Inspirationsquelle schweizerisches Bundesgericht?

In BGE 137 I 305 vom 21. November 2011 verlangten verschiedene politische Parteien, Verbände und Einzelpersonen, der Kanton Zug sei zu verpflichten, den Verfassungsauftrag zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau zu erfüllen und die völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 2 CEDAW sowie die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses umzusetzen, indem er hierfür eine Kommission und/oder Fachstelle einsetze. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten war gegen den Kantonsratsbeschluss gerichtet, der die Weiterführung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann ersatzlos abgelehnt hatte. Gemäss Botschaft des Bundesrates und der herrschenden Schweizer Lehre ist die Mehrheit der CEDAW-Artikel nicht unmittelbar anwendbar. Gleichwohl gelangte BGE 137 I 305 E. 3.2 S. 319 zum Schluss:

Auch dort, wo die Bestimmungen des Übereinkommens keine subjektiven, gerichtlich durchsetzbaren Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung der Frau begründen, sind sie jedoch nicht nur politische oder moralische Absichtserklärungen, sondern Teil der objektiven Rechtsordnung.

Fraglich war (so Erwägung 3.3), «ob sich eine entsprechende Handlungspflicht des Zuger Kantonsrats zwingend aus den genannten Bestimmungen ergibt». Neben Verfassungsartikeln prüfte das Bundesgericht in Erwägung 6, «ob sich eine Verpflichtung zur Einrichtung einer Kommission oder einer Fachstelle aus Art. 2 lit. a CEDAW i.V.m. den Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses sowie dessen Abschliessenden Bemerkungen zu den Länderberichten der Schweiz ergibt». Er verwies in Erwägung 6.3 auf General Recommendation No. 28.¹²⁸ Gestützt auf Literatur gelangte BGE 137 I 305 E. 6.5 zum Schluss:

Tatsächlich sprechen sowohl die Bezeichnung der Empfehlungen bzw. Bemerkungen wie auch ihre Formulierung als Ratschläge gegen ihren zwingenden Charakter. Die Abschliessenden Bemerkungen sind Teil des Staatenberichtsverfahrens, das [...] auf Dialog angelegt ist; [...]. Es gibt denn auch keine Bestimmung des CEDAW, welche die Verbindlichkeit der Allgemeinen Empfehlungen oder Abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses vorschreiben oder Sanktionen für deren Nichtbefolgung durch die Staaten vorsehen würde. Dies bedeutet jedoch nicht, dass den Empfehlungen des Ausschusses keinerlei rechtliche Bedeutung zukäme.¹²⁹ Sie bringen die übereinstimmende Auffassung des Ausschusses als eines von den Vertragsstaaten eingesetzten und mit besonderer Autorität ausgestatteten Expertengremiums [...] zum Ausdruck und sind insofern eine wichtige Erkenntnisquelle für die Auslegung der Konvention (...). Dies gilt in erster Linie, wenn der Ausschuss eine Vertragsverletzung konstatiert oder zur Auslegung einer Vertragsbestimmung Stellung nimmt; weniger gross ist die Autorität des Ausschusses, wenn allgemeine Ratschläge für

128 General Recommendation No. 28, Ziff. 28, verlangt: «Furthermore, the policy must ensure that there are strong and focused bodies (national women's machinery) within the executive branch of the Government that will take initiatives, coordinate and oversee the preparation and implementation of legislation, policies and programmes [...]»

129 Gemäss NAGUIB, *supra*, Fn. 126, 916, ist das «Bemerkenswerte» an BGE 137 I 305, dass er nicht nur auf den Text des Übereinkommens abstellt, sondern auch auf Concluding Observations und General Recommendations.

eine bessere Umsetzung des Übereinkommens formuliert werden oder Bezug auf vertragsfremde Themen genommen wird (...).

Nach der klaren Aufforderung in BGE 137 I 305 E. 7, «einen Ersatz für die bisherige Kommission für die Gleichstellung bzw. die Chancengleichheit von Frau und Mann vorzusehen», enttäuscht es, dass sich BGer 1C_504/2016 vom 19. Oktober 2017¹³⁰ trotz Bedenken (siehe Erwägung 4.4) mit einer lediglich vier Paragraphen zählenden Gleichstellungsverordnung und einem Massnahmenplan des Zuger Regierungsrates begnügte. Als Vorbild für andere Staaten taugen demnach die theoretischen Ausführungen in BGE 137 I 305, weniger die konkrete Umsetzung im nachfolgenden Bundesgerichtsentscheid von 2017.

F. Rang der CEDAW

Bis hierhin konnte die Frage nach dem Rang der CEDAW offengelassen werden. Sie muss jedoch gestellt werden, weil das liechtensteinische Verfassungsrecht und das EWR-Recht nicht von denselben Konzepten der Gleichheit ausgehen wie die CEDAW.

1. Liechtensteinisches Verfassungsrecht

Wie in Kapitel III.B ausgeführt, strebt die CEDAW substantive equality, also De-facto-Gleichberechtigung, an. Sie soll durch Änderungen der Rahmenbedingungen erreicht werden. Von einer Analyse der tatsächlichen Verhältnisse auszugehen und ungleichen Bedingungen Rechnung zu tragen, die Frauen und Männer antreffen, entspricht der Definition der Rechtsgleichheit von Art. 31 Abs. 1 LV¹³¹. StGH 2018/041 Erw. 6.1 statuiert:

Der Gleichheitssatz nach Art. 31 Abs. 1 LV verlangt nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (...) ¹³². Der Gleichheitssatz bindet alle Staatsfunktionen, somit auch die Gerichte (...) ¹³³.

130 Die Beschwerdeführenden hatten eine Rechtsverweigerung beziehungsweise Rechtsverzögerung geltend gemacht, weil Kantons- und Regierungsrat sechs Jahre nach BGE 137 I 305 noch immer keine Beschlüsse getroffen hatten.

131 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

132 Es folgt ein Verweis auf StGH 2012/48 Erw. 3.1, StGH 2011/121 Erw. 2.1, StGH 2008/45 Erw. 5.1, StGH 2002/20 Erw. 2.2 sowie auf WOLFRAM HÖFLING, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, Liechtenstein Politische Schriften 20, Vaduz 1994, 206, und ANDREAS KLEY & HUGO VOGT, «Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben», in: Andreas Kley & Klaus A. Vallender (Hg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 52, Schaan 2012, 249–301, Rz. 10.

133 Es folgt ein Verweis auf StGH 2000/23 Erw. 2.4 und den nicht veröffentlichten Entscheid StGH 2005/1 Erw. 2.1 sowie auf HÖFLING, *supra*, Fn. 132, 203 ff.

Dass Ungleiches ungleich zu behandeln ist, wird auch vom EGMR bejaht.¹³⁴ Art. 31 Abs. 1 LV und die Rechtsprechung des EGMR stehen somit dem Konzept der substantive equality und der auf den Prozess der Veränderung ausgerichteten Idee der transformative equality nicht entgegen. Insbesondere weil sie offen sind für künftige Neubeurteilungen, was als gleich und was als ungleich gilt. Wann Gleichbehandlung respektive Ungleichbehandlung geboten ist, bedarf einer Wertentscheidung. Diese kann sich – insbesondere durch internationale Entwicklungen beeinflusst – ändern.

1992 wurde Art. 31 LV ergänzt um Abs. 2.¹³⁵ Er lautet: «Mann und Frau sind gleichberechtigt.» Die Kommission für die Gleichberechtigung von Mann und Frau hatte eine Verfassungsbestimmung gefordert, die «den Gesetzgeber und die Behörden zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern verpflichte» und nur noch Unterschiede zulasse, die «durch den biologischen Unterschied der Geschlechter» begründet werden können.¹³⁶ Die Materialien hatten ausgeführt, Ungleichbehandlungen zwischen Männern und Frauen seien nur noch dann gerechtfertigt, wenn sie auf absolute körperliche Ungleichheit Bezug nehmen.¹³⁷ Diese Engführung auf die formelle Rechtsgleichheit scheint unvereinbar mit dem in den zeitweiligen Sondermassnahmen besonders deutlich zum Ausdruck kommenden asymmetrischen Konzept der CEDAW.

2. Potenzieller Konflikt zwischen Art. 31 Abs. 2 LV und Art. 4 Abs. 1 CEDAW

Nur wer der CEDAW Überverfassungsrang zugestehen würde, würde den unterschiedlichen Ansatz von CEDAW und Art. 31 Abs. 2 LV unproblematisch finden, ginge doch einfach die CEDAW der Verfassungsbestimmung vor. Wer hingegen die CEDAW in der Stufenordnung des Rechts unterhalb der Verfassung anordnet, könnte zum Schluss gelangen, dass auf Art. 4 Abs. 1 CEDAW gestützte Massnahmen Art. 31 Abs. 2 LV verletzen und deshalb unzulässig sind. Ein solcher Befund stünde aber im Widerspruch zu den liechtensteinischen Materialien. Regierung und Landtag betonten nur drei Jahre nach der Verabschiedung von Art. 31 Abs. 2 LV bei der Zustimmung zur CEDAW, dass diese auf einer Linie liege mit den «innerstaatlichen Bemühungen um die Umsetzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes».¹³⁸ BuA Nr. 63/1995, S. 10, erläuterte: «Die Behandlung des Beitritts zum vorliegenden

134 Siehe insbesondere: EGMR, *Guberina v. Kroatien*, Nr. 23682/13, 22. März 2016, Rz. 70; EGMR, *Eweida u.a. v. UK*, Nr. 48420/10 etc., 15. Januar 2013, Rz. 87 f., sowie EGMR, *Thlimmenos v. Griechenland*, Nr. 34369/97, 6. April 2000, Rz. 44.

135 LGBl. 1992 Nr. 81.

136 BuA Nr. 79/1991, S. 6. Nicht mehr zulässig sein sollten (so S. 18) Ungleichbehandlungen «wegen ungleicher Rollenverteilung in der Gesellschaft».

137 BuA Nr. 79/1991, S. 18 f.

138 BuA Nr. 63/1995, S. 2.

Übereinkommen erfolgt damit in gewisser Weise zeitgleich mit den laufenden innerstaatlichen Bemühungen, sodass sich eine Wechselwirkung zwischen dem Eingehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung und der Weiterführung der nationalen Schritte im Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau ergibt.» Bei der knappen Schilderung von Art. 4 CEDAW in BuA Nr. 63/1995, S. 17, erfolgte ebenfalls kein Hinweis darauf, dass zeitweilige Sondermassnahmen in einen Konflikt mit der Verfassung treten könnten.

Die in BuA Nr. 63/1995 vorgenommene Betonung der gleichen Stossrichtung von CEDAW, Verfassungsbestimmung und laufenden Gesetzesrevisionen weist darauf hin, dass Regierung und Landtag 1995 keinen Widerspruch zwischen Art. 31 Abs. 2 LV, dem Geist der CEDAW sowie ihren einzelnen Bestimmungen sahen und demnach weder der strikten formellen Gleichbehandlung noch allen Massnahmen zur Verwirklichung der materiellen Rechtsgleichheit den Vorrang einräumen wollten. Es spricht deshalb einiges dafür, den Erlass zeitweiliger Sondermassnahmen in Liechtenstein nicht für verfassungswidrig zu erklären. Vielmehr wäre im konkreten Fall zu prüfen, ob das angestrebte Ziel mit der vorgesehenen Massnahme erreicht werden kann und so schonend wie möglich ausgestaltet ist. Ein solches Vorgehen, das sich an der Figur der praktischen Konkordanz orientiert, trägt überdies der Tatsache Rechnung, dass CEDAW und Verfassung nach Meinung der Autorin (so wie die EMRK¹³⁹) denselben Rang aufweisen.

In der Praxis wird sich diese Frage allerdings nicht oft stellen. Sehr viele Massnahmen, die vorwiegend Frauen zugutekommen, können nämlich so ausgestaltet werden, dass sie Männer nicht benachteiligen. So z.B. wenn alle Personen, die Betreuungsarbeit leisten, Gutschriften in der Sozialversicherung erhalten. Die in der Volksinitiative «HalbeHalbe» vorgesehene Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 LV um den Satz «Die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien wird gefördert» würde für den Bereich der Politik klarstellen, dass Massnahmen zugunsten von Frauen nicht gegen das Gebot der Gleichbehandlung von Frau und Mann verstossen. Bei Annahme dieser Bestimmung läge es am Gesetzgeber, die Umsetzung vorzunehmen. Der Landtag erklärte die Initiative am 6. November 2019 für verfassungsmässig und staatsvertragskonform.¹⁴⁰ Dass weder in BuA Nr. 117/2019 noch im Landtag darauf hingewiesen wurde, dass die Initiative Vorgaben der CEDAW erfüllt und Empfehlungen des UNO-Ausschusses umsetzt, ist zu bedauern.

139 Siehe hierzu SCHIESS RÜTIMANN, *supra*, Fn. 88, 42 f.

140 Landtags-Protokolle 2019, S. 2068.

3. EWR-Recht

Auch das Europarecht verfolgt bezüglich Gleichstellung einen symmetrischen Ansatz.¹⁴¹ Soweit ersichtlich, beschäftigte sich der mit der Durchsetzung des EWR-Rechts¹⁴² betraute EFTA-Gerichtshof in Luxemburg nur einmal mit dem Verhältnis der CEDAW zum EWR-Recht.¹⁴³ Das Urteil des EFTA-Gerichtshofs in der Rs. E-1/02, EFTA Surveillance Authority (ESA) v. Norwegen vom 24. Januar 2003, scheint die einzige Entscheidung zu sein, in dem sich eine Partei auf die CEDAW berief. Das Gericht stellte eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 und 4 sowie Art. 3 Abs. 1 der damals geltenden Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung etc.¹⁴⁴ fest. Ein Gesetz hatte es den norwegischen Universitäten erlaubt, für Fächer, in denen ein Geschlecht deutlich unterrepräsentiert war, bestimmte Stellen nur für Angehörige dieses Geschlechts auszuscheiden.¹⁴⁵ Norwegen rechtfertigte die mengenmässig und zeitlich begrenzte Bevorzugung von Frauen, die mit einer Erhöhung der Anzahl Ausschreibungen einherging, unter anderem mit Art. 4 Abs. 1 CEDAW. Der EFTA-Gerichtshof führte in Rz. 58 aus:

The Defendant cannot justify the measures in question by reference to its obligations under international law. CEDAW, which has been invoked by the Defendant, was in force for Community Member States at the time when the Court of Justice of the European Communities rendered the relevant judgments concerning the Directive. Moreover, the provisions of international conventions dealing with affirmative action measures in various circumstances are clearly permissive rather than mandatory. Therefore they cannot be relied on for derogations from obligations under EEA law.¹⁴⁶

141 Eingehend zu den Unterschieden zwischen CEDAW und EU-Recht: SCHADENDORF, *supra*, Fn. 56, 249 ff.

142 Zu den für die Gleichstellung der Geschlechter wichtigen Bestimmungen des EWRA siehe: KARL HARALD SØVIG, «Article 69 and Article 70», in: Finn Arnesen et al. (Hg.), *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Baden-Baden 2018, 677–690.

143 Gemäss SCHADENDORF, *supra*, Fn. 56, 247, hat sich der EuGH noch nie mit der CEDAW auseinandergesetzt.

144 ABl. 1976 L 039, S. 42.

145 EFTA-Gerichtshof, EFTA-Überwachungsbehörde v. Norwegen, Rs. E-1/02, Rz. 4: Frauen wurden nur in Fächern bevorzugt, in denen sie weniger als 10 % des akademischen Personals stellten oder in denen die unbefristet angestellten Akademikerinnen untervertreten waren im Verhältnis zum Anteil der Studentinnen.

146 CHRISTOPHER MCCRUDDEN, «Why do national court judges refer to human rights treaties? A comparative international law analysis of CEDAW», 109 *The American Journal of International Law* (2015), 534–550, 539, kam nach der Analyse von 325 Urteilen aus 55 Rechtsordnungen zum Schluss: «It may be that courts cite CEDAW mostly when they want to draw support from it, but when they want to disagree with a particular reading of CEDAW, they just marginalize and ignore it, rather than reinterpret, subvert, or hybridize.»

Ob ein neueres Urteil gleich kategorisch ausfallen würde, muss offenbleiben. Immerhin erwähnte die Richtlinie 2002/73/EG (welche die Richtlinie 76/207/EWG revidierte) die CEDAW in Ziff. 2 ihrer Präambel. In der Präambel der Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (sogenannte Gleichbehandlungsrichtlinie)¹⁴⁷, welche an ihre Stelle getreten ist, wird die CEDAW hingegen nicht mehr erwähnt.¹⁴⁸

Das Urteil des EFTA-Gerichtshofs in der Rs. E-1/18, ESA v. Norwegen vom 13. Dezember 2019, ist interessant, weil es die Grenzen des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2006/54/EG aufzeigt. Überdies kann die norwegische Regelung als Vorbild dienen, wie Väter dazu motiviert werden können, sich stärker der Kinderbetreuung zu widmen. Der EFTA-Gerichtshof hatte zu entscheiden, ob die von Norwegen getroffene Regelung der Zahlungen während des Elternurlaubs gegen Art. 14 Abs. 1 lit. c Gleichbehandlungsrichtlinie verstösst. Diese Bestimmung verbietet Diskriminierungen bezüglich «Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen». Der EFTA-Gerichtshof gelangte zum Schluss, dass nur die Bedingungen für die Gewährung des Elternurlaubs unter Art. 14 Abs. 1 lit. fallen, nicht aber die Gelder, die Mütter und Väter in dieser Zeit gestützt auf das nationale Versicherungsgesetz erhalten. Das Gericht musste folglich nicht prüfen, ob die Regelung, gemäss der Mütter die Gelder unabhängig von der Erwerbstätigkeit des Vaters erhalten, Väter jedoch nur, wenn die Mutter in der betreffenden Zeit berufstätig ist,¹⁴⁹ eine positive Massnahme im Sinne von Art. 3 Gleichbehandlungsrichtlinie darstellt.¹⁵⁰

Sicher ist, dass sich Liechtenstein beim Erlass von Massnahmen im Bereich der Erwerbstätigkeit an die Vorgaben des EWR-Rechts zu halten und an der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs und – zumindest indirekt – des EuGH zu orientieren hat. Der Vollständigkeit halber sei ausgeführt, dass bis jetzt noch nie untersucht wurde, welche Impulse vom Europarecht (insbesondere von der Rechtsfigur der indi-

147 Siehe Anhang XVIII «Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz», der die Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 in Ziff. 21b auflistet.

148 Gemäss SCHADENDORF, supra, Fn. 56, 247, nehmen Rechtsakte der EU nur selten Bezug auf die CEDAW.

149 Norwegen begründete dies gemäss EFTA-Gerichtshof, EFTA-Überwachungsbehörde v. Norwegen, Rs. E-1/18, Rz. 56 wie folgt: «Fathers are more likely to assume a larger share of family obligations if the mother returns to work in the period where the father receives benefits, so that the father has the main responsibility for, and is the primary caretaker of, the child.»

150 Die ESA machte gemäss EFTA-Gerichtshof, E-1/18, Rz. 46 geltend, aus der Perspektive der Mütter zwingte sie die Bestimmung, nach der Niederkunft wieder arbeiten zu gehen, wollten sie nicht der Leistungen an den Vater verlustig gehen. Norwegen entgegnete (Rz. 54), der Gesetzgeber habe sich entschieden, nur der Mutter Zahlungen zukommen zu lassen, wenn beide Elternteile gleichzeitig zu Hause blieben.

rekten Diskriminierung¹⁵¹ und den Diskussionen über Quoten) auf die Gleichstellung in Liechtenstein ausgehen könnten.

VII. Die Länderberichte Liechtensteins

A. Grosser Aufwand für Länder- und Schattenberichte

Liechtenstein lieferte seinen 5. Länderbericht¹⁵² mit viel Verspätung ab. Er umfasst die Zeitspanne von Juni 2009 bis Dezember 2017. Bereits im Follow-up-Verfahren zum 4. Länderbericht musste Liechtenstein vom Ausschuss gemahnt werden.¹⁵³ Der Aufwand, den die Pflicht zur Berichterstattung mit sich bringt, ist gemäss Regierung ein Grund für ihre Zurückhaltung gegenüber dem Beitritt zu weiteren Übereinkommen.¹⁵⁴

Positiv hervorzuheben ist, dass Liechtenstein die Schlussbemerkungen des Ausschusses jeweils umgehend sowohl im englischen Original als auch auf Deutsch auf der Website des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten (AAA) veröffentlicht.¹⁵⁵ Sowohl zum 4. als auch zum 5. Länderbericht verfassten mehrere NGOs zusammen zwei Schattenberichte, die sich ergänzten.¹⁵⁶ Sie wurden leider nicht auf der Website des AAA aufgeschaltet. In beiden Berichten wurde die Auflösung der Stabsstelle für Chancengleichheit und das Fehlen einer Gleichstellungsstrategie kritisiert. Ebenso

151 VGH 2005/094 stellte gestützt auf RL 76/207/EWG und RL 97/81/EG eine mittelbare Diskriminierung einer Teilzeitangestellten der Landesverwaltung fest.

152 1. Länderbericht (Februar 1997 CEDAW/C/LIE/1; Schlussbemerkungen Januar 1999 A/54/38/Rev.1). 2. Länderbericht (Juni 2001 CEDAW/C/LIE/2), 3. Länderbericht (Juni 2006 CEDAW/C/LIE/3). Der 2. und 3. Länderbericht wurden vom Ausschuss gemeinsam geprüft im August 2007 (CEDAW/C/LIE/CO/3). 4. Länderbericht (August 2009 CEDAW/C/LIE/4; Schlussbemerkungen Februar 2011 CEDAW/C/LIE/CO/4). Follow-up-Bericht (Oktober 2013 CEDAW/C/LIE/CO/4/Add.1.) 5. Länderbericht (Januar 2018 CEDAW/C/LIE/5; Schlussbemerkungen Juli 2018 CEDAW/C/LIE/CO/5/Rev.1).

153 Brief der Berichterstatterin der working group des UNO-Ausschusses vom 27. August 2013 an den Liechtensteiner Botschafter bei der UNO in Genf. Abrufbar unter: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en>.

154 Landtags-Protokolle 2014, S. 1616: «Eine Mitgliedschaft in der ILO steht in der Regierung derzeit nicht zur Diskussion. Mit einem Beitritt sind umfangreiche Berichterstattungspflichten verbunden. Dies führt zu einem erheblichen Arbeitsaufwand für die zuständigen Behörden.» Landtags-Protokolle 2017, S. 2035, bezogen auf die UNO-Behindertenrechtskonvention: «Jedenfalls hätte die Umsetzung eine Pflicht zur Folge, alle vier Jahre einen umfassenden Bericht zu erstellen sowie die Empfehlungen zu prüfen. Die Erfahrung lehrt, dass jede Unterzeichnung von internationalen Abkommen dieser Art einen gewissen Verwaltungsaufwand generiert und Ressourcen bindet.»

155 Siehe <<https://www.llv.li/inhalt/114760/amtstellen/frauenrechte>>.

156 Zum 5. Länderbericht hatten Frauennetz, Hoi Quote, infra, Frauenhaus, Frauen in guter Verfassung und die Sektion Frauen des LANV gemeinsam einen Schattenbericht verfasst. Ebenso VMR, Behinderten-Verband und Kommission für Gender und Diversity an der Universität Liechtenstein. Abrufbar unter: <<https://www.menschenrechte.li/frauenrechtskonvention-cedaw/>>.

wurde bemängelt, dass seit 2014 bei häuslicher Gewalt kein Betretungsverbot mehr ausgesprochen worden war und die Anzahl Wegweisungen zurückging.¹⁵⁷ Verschiedene Formulierungen in den Concluding Observations zeigen, dass der Ausschuss den Hinweisen in den Schattenberichten Beachtung schenkt.¹⁵⁸ Er begrüsst Schattenberichte ausdrücklich.¹⁵⁹

Ob Schattenberichte verfasst werden, hängt davon ab, dass Frauen bereit sind, Freizeit dafür herzugeben. «Petzen» gegenüber internationalen Organisationen wird nicht von jedermann in Liechtenstein gern gesehen.¹⁶⁰ Die Verfasserinnen der Schattenberichte müssen jedoch keine Angst vor staatlicher Repression haben. Beim VMR, der als Mitautor des einen Schattenberichts zeichnete, handelt es sich um die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution des Fürstentums Liechtenstein im Sinne der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen.¹⁶¹ Ihm sind Schutz und Förderung der Menschenrechte in Liechtenstein per Gesetz anvertraut. Er erhält öffentliche Gelder.

B. Themen des Follow-up-Verfahrens

Die Themen, die Liechtenstein im Follow-up-Verfahren näher erläutern muss, zeigen, in welchen Bereichen Liechtenstein Defizite aufweist. In den Schlussbemerkungen von 2011 zum 4. Länderbericht verlangte der Ausschuss innert zweier Jahre schriftliche Informationen betreffend weibliche Flüchtlinge (Ziff. 25)¹⁶² und zeitweilige Sondermassnahmen zur Stärkung der Teilnahme von Frauen am politischen und

157 Wegweisung und Betretungsverbot bei häuslicher Gewalt haben ihre Grundlage in Art. 24g Gesetz vom 21. Juni 1989 über die Landespolizei, LGBL 1989 Nr. 48 LR 143.0.

158 RODI, supra, Fn. 71, 183, stellt dies auch für Deutschland fest.

159 Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with non-governmental organizations (45th session, 2010); Rules of Procedures of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women vom 28. Mai 2008 (HRI/GEN/3/Rev. 3).

160 Siehe die Kleine Anfrage des Stellvertretenden Abgeordneten Alexander Batliner: Landtags-Protokolle 2019, S. 421 f.: «1. Wie beurteilt die Regierung generell die zum Teil massiven Vorwürfe an den Behörden, welche in den beiden Schattenberichten geäussert werden?» [...] «5. Wurden vonseiten der Regierung die in den Schattenberichten geäusserten Vorwürfe mit den entsprechenden Behörden besprochen und mit den Autoren der Schattenberichte darüber das Gespräch gesucht und, falls ja, mit welchem Ergebnis?» Die Antwort von Regierungsrätin Aurelia Frick (Landtags-Protokolle 2019, S. 789) lautete: «Zu Frage 1: Im Rahmen der Vorbereitung der Vorstellung des fünften Länderberichts vor dem zuständigen Ausschuss in Genf im Juli 2018 wurden die Schattenberichte vom Amt für Auswärtige Angelegenheiten unter Mitwirkung der betroffenen Ämter und Ministerien geprüft. Die in der Kleinen Anfrage aufgegriffenen Kritikpunkte der Zivilgesellschaft wurden dabei von den zuständigen Behörden als unzutreffend erachtet. Die Sicht der Behörden wurde von der liechtensteinischen Delegation bei der Berichtsvorstellung in Genf vor dem zuständigen Ausschuss eingehend dargelegt.»

161 Siehe Art. 1 Abs. 1 Gesetz vom 4. November 2016 über den Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMRG), LGBL 2016 Nr. 504 LR 105.3.

162 Zum Umgang mit geflüchteten Frauen äusserte sich Regierungsrätin Dominique Hasler anlässlich einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten Violanda Lanter: Landtags-Protokolle 2019, S. 2721 f.

öffentlichen Leben (Ziff. 29). In Ergänzung zum 5. Länderbericht muss Liechtenstein im Sommer 2020 weitergehende Informationen vorlegen zu einer umfassenden Geschlechtergleichstellungspolitik und -strategie¹⁶³ (Ziff. 16 lit. a),¹⁶⁴ zu einem umfassenden Gesetz gegen geschlechtsbezogene Gewalt (Ziff. 24 lit. a) und zur Ergänzung der strafrechtlichen Bestimmungen über Abtreibung (Ziff. 36 lit. a). Dass die Regierung keine Gleichstellungsstrategie ausarbeiten wird, erklärte der zuständige Regierungsrat bereits im Dezember 2019.¹⁶⁵

Die Abschaffung der Stabsstelle für Chancengleichheit war von der Regierung im Länderbericht erwähnt worden (Ziff. 16 f.), und zwar als Verbesserung, indem die Kompetenzen des VMR hervorgehoben wurden und nicht, was die Stabsstelle geleistet hatte. Dass die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann ebenfalls abgeschafft worden war, verschleierte Ziff. 17: «Die unabhängigen Aufgaben der Stabsstelle für Chancengleichheit wurden der neuen Menschenrechtsinstitution übertragen; ebenso die Aufgaben der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann.» In den Schattenberichten wurde ausführlich auf diese aus Sicht der Frauenorganisationen und des VMR ungünstigen Veränderungen eingegangen. Die Kritik des Ausschusses in Ziff. 15 der Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht ist deshalb auch ein Beispiel dafür, dass der Ausschuss den Hinweisen der NGOs Bedeutung zumisst.¹⁶⁶

Mit der Empfehlung in Ziff. 24 lit. a, «ein umfassendes Gesetz zur geschlechtsbezogenen Gewalt gegen Frauen gemäss der allgemeinen Empfehlung Nr. 35 (2017) zur geschlechtsbezogenen Gewalt gegen Frauen [...] zu verabschieden und die Istanbul-Konvention rasch zu ratifizieren» nimmt der Ausschuss auf eine Konvention des

163 Zum Gendermainstreaming siehe z.B. die Ausführungen auf der Website des European Institute for Gender Equality: <<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>>.

164 Beim «Massnahmenplan – Chancengleichheit 2019. Zentrale Projekte», abrufbar unter: <<https://www.llv.li/files/asd/massnahmenplan-chancengleichheit-2019-homepage.pdf>>, handelt es sich um eine Auflistung von Massnahmen, die zum Teil schon vor Jahren initiiert wurden.

165 Auf die Kleine Anfrage «Gleichstellungsstrategie und Initiative <HalbeHalbe>» der Abgeordneten Violanda Lanter, die wissen wollte, ob die Regierung die Empfehlungen des Ausschusses umsetzen werde und wann sie «die Erarbeitung der Gleichstellungsstrategie in Angriff» nehmen werde, antwortete Regierungsrat Mauro Pedrazzini (Landtags-Protokolle 2019, S. 2715): «Die Erarbeitung einer Gleichstellungsstrategie wird derzeit nicht verfolgt. Prioritär wurden und werden im Ministerium für Gesellschaft konkrete und fassbare Projekte zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerb, die Neukonzeptionierung der Kita-Finanzierung, die Neustrukturierung des Familienportals sowie die Erarbeitung und Vergabe eines Preises für familienfreundliche Unternehmen umgesetzt. Von der Umsetzung konkreter Massnahmen erwartet sich die Regierung eine grössere Wirkung als von der Erstellung von Konzeptpapieren.» Die Schweiz erklärte am 19. Dezember 2018 (Zwischenbericht zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses [CEDAW/C/CHE/CO/4-5/Add.1], Ziff. 2), warum der Bundesrat «eine spezifische Strategie oder umfassende Aktionsplanung als nicht zielführend» erachtet.

166 Ziff. 15 lautet: Der Ausschuss «nimmt mit Sorge die Neuzuweisung von Zuständigkeiten für Geschlechtergleichstellung in der öffentlichen Verwaltung zur Kenntnis, [...], durch die das Mandat für Geschlechtergleichstellung, die Rechenschaftspflicht und die Sichtbarkeit der neuen Struktur eingeschränkt wurden.»

Europarates Bezug. Er zeigt damit seine Offenheit für alle Normen und Institutionen, welche die Bedingungen für Frauen und Mädchen verbessern. Mit GREVIO hat der Europarat ein Gremium geschaffen, das sich noch gezielter mit der Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt beschäftigen kann als der UNO-Ausschuss. Liechtenstein hat die Istanbul-Konvention (das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 5. Mai 2011) am 10. November 2016 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.¹⁶⁷

VIII. Abschliessende Bemerkungen

In den Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht wird Liechtenstein dazu aufgefordert, mehr Daten zur Situation von Frauen zu erheben.¹⁶⁸ Damit steht Liechtenstein nicht alleine da.¹⁶⁹ Die Scheu, in einem kleinen, durch starke verwandtschaftliche Beziehungen geprägten Kleinststaat sensible Daten (wie z.B. Homosexualität, eine Abtreibung oder finanzielle Probleme) offenzulegen, erschwert die Erhebung verlässlicher Daten. Kleine Fallzahlen können jedoch auch von Vorteil sein. Wendet sich eine Frau an eine Beratungsstelle und kann diese ihre Notlage gegenüber den Behörden als Einzelfall darstellen, ist unbürokratische Hilfe möglich. Grösser scheinen die Widerstände, wenn strukturelle Veränderungen in die Wege geleitet werden müssten.¹⁷⁰

167 Siehe <<https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>>. Österreich ist viel weiter in der Implementierung der Istanbul-Konvention: Nationaler Aktionsplan (NAP) zum Schutz von Frauen vor Gewalt 2014–2016 vom August 2014 sowie Umsetzungsbericht zum NAP vom März 2018, beide abrufbar unter: <<https://www.frauen-familien-jugend.bka.gv.at/frauen/gewalt-gegen-frauen/nationaler-aktionsplan.html>>. Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention siehe den Länderbericht vom September 2016 (GREVIO/Inf(2016)2) plus einen Schattenbericht; GREVIO-Endbericht an Österreich vom 27. September 2017 (GREVIO/Inf(2017)4); Empfehlungen an Österreich vom 30. Januar 2018 (IC-CP/Inf(2018)1). Alles abrufbar unter: <<https://www.aof.at/index.php/istanbulkonvention>> und <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>>.

168 Ziff. 24 lit. c zu geschlechtsbezogener Gewalt, Ziff. 30 lit. d zur Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, Ziff. 32 lit. c zur Studienwahl von jungen Frauen, Ziff. 36 lit. d zum Drogenkonsum, Ziff. 40 zu den von Mehrfachdiskriminierung betroffenen Frauen. Zu Letzteren auch bereits Ziff. 41 lit. a Schlussbemerkungen zum 4. Länderbericht. Ausser Acht gelassen wurden bis jetzt die Grenzgängerinnen, obwohl sie sich sowohl von den in Liechtenstein wohnhaften Arbeitnehmerinnen unterscheiden (diese arbeiten seltener Vollzeit und häufiger in kleinen Pensen) als auch von den Arbeitnehmern. Siehe Beschäftigungsstatistik 2018: <<https://www.llv.li/files/as/beschäftigungsstatistik-2018.pdf>>.

169 Siehe z.B. Ziff. 23 lit. e, Ziff. 33 lit. e und Ziff. 45 lit. c Schlussbemerkungen vom 30. Juli 2019 zum 9. Länderbericht Österreichs (CEDAW/C/AUT/CO/9) oder Ziff. 24 lit. b, Ziff. 30 lit. a und Ziff. 40 lit. c Schlussbemerkungen vom 9. März 2017 zum kombinierten 7. und 8. Länderbericht Deutschlands (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

170 Siehe die Empfehlungen in Ziff. 34 Schlussbemerkungen zum 5. Länderbericht betreffend Segregation auf dem Arbeitsmarkt und ungleiche Verteilung von Betreuungsarbeit.

Auch damit ist Liechtenstein nicht allein. Gleichwohl ist es zu bedauern, dass von der Aufbruchstimmung, die bei der Unterzeichnung der CEDAW im Jahr 1995 herrschte, heute nicht mehr viel zu spüren ist. Damals betonte die Regierung die «Wechselwirkung zwischen dem Eingehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung und der Weiterführung der nationalen Schritte im Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau».¹⁷¹ Auch 2001, bei der Genehmigung des Fakultativprotokolls, klang die Regierung zuversichtlich und tatkräftig:

Liechtenstein hat in den letzten Jahren wichtige Schritte zur Gleichstellung von Mann und Frau unternommen. Nach der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1984 sind der 1992 verabschiedete Art. 31 Abs. 2 LV und dessen Umsetzung auf gesetzlicher Stufe zu nennen, insbesondere das [...] Gleichstellungsgesetz¹⁷² [...]. Die Errichtung des Gleichstellungsbüros im Jahr 1995 und der Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau im selben Jahr sind weitere Meilensteine in dieser Entwicklung. Die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss [...] hat sich bisher gut gestaltet und wird sich bei einem Beitritt Liechtensteins zum Fakultativprotokoll noch weiter verbessern. Der Beitritt zum Fakultativprotokoll wird die Wechselwirkung zwischen laufenden Bemühungen zur Gleichstellung von Mann und Frau auf nationaler und internationaler Ebene weiter verstärken.¹⁷³

Wie in diesem Beitrag dargestellt, entwickelt sich die CEDAW weiter. Die Bereitschaft, das nationale Recht und die Praxis an den Vorgaben der CEDAW und den Erkenntnissen des Ausschusses zu spiegeln, scheint allerdings bei vielen staatlichen Akteuren gering. Dazu kommt, dass vor allem bezüglich weiterer Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Spaltung quer durch die Gesellschaft verläuft.¹⁷⁴ Es findet sich kein Hinweis darauf, dass sich bezüglich der Frauenrechte in Liechtenstein wegen seiner Kleinheit oder wegen der Einbindung in den EWR und den Zollanschlussvertrag mit der Schweiz andere Probleme stellen als in den anderen deutschsprachigen Ländern. Die in der CEDAW verankerte Gleichzeitigkeit von formeller Rechtsgleichheit, De-facto-Gleichstellung und transformativem Ansatz gilt es auch für Liechtenstein im einzelnen Fall aufzulösen. Das schliesst nicht aus, dass der StGH – falls sich ihm in einem konkreten Fall eine Möglichkeit bietet – eine kreative Lösung findet, die der Verwirklichung der Ansprüche dient. Die Durchsetzung der Menschenrechte ist ihm in Art. 15 Abs. 2 StGHG ausdrücklich ins Pflichtenheft geschrieben.

171 BuA Nr. 63/1995, S. 10.

172 Gesetz vom 10. März 1999 über die Gleichstellung von Frau und Mann, LGBL 1999 Nr. 96 LS 105.1.

173 BuA Nr. 40/2001, S. 8.

174 Siehe PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, «Geschlechtergleichheit, Care-Arbeit und Familienpolitik in Liechtenstein», Jusletter, 5. Februar 2018, Rz. 48 ff.

SWISS REVIEW OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

Schweizerische Zeitschrift
für internationales und europäisches Recht
Revue suisse de droit international et européen

SWISS REVIEW OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

Schweizerische Zeitschrift
für internationales und europäisches Recht
Revue suisse de droit international et européen

ISSN 1019-0406 www.sriel.ch

The Review is published quarterly by the Swiss Society of International Law (Schweizerische Vereinigung für Internationales Recht / Société suisse de droit international – www.svir-ssdi.ch) and supported by the Swiss Academy of Humanities and Social Sciences. The Review is available online on www.swisslex.ch and www.heinonline.org.

BOARD OF EDITORS

Prof. Dr. Andreas Furrer, University of Lucerne (Chair; Private International Law); Prof. Dr. Daniel Girsberger, University of Lucerne (Private International Law); Prof. Dr. Christine Kaddous, University of Geneva (European Law); Prof. Dr. Robert Kolb, University of Geneva (Public International Law); Prof. Dr. Christa Tobler, University of Basel (European Law); Prof. Dr. Ursula Cassani, University of Geneva (Criminal Law); Prof. Dr. Oliver Diggelmann, University of Zurich (Public International Law); Prof. Dr. Lorenz Langer, University of Zurich (Public International Law); Managing Editor: Dr. Christina Neier

SUBMISSIONS

Please submit manuscripts electronically to the Managing Editor (christina.neier@sriel.ch). Authors are requested to follow the Review's style-sheet available at www.sriel.ch. French submissions are proofread by Dr. Maria Ludwiczak Glassey.

PUBLISHERS

Schulthess Juristische Medien AG
Zwingliplatz 2, Postfach, CH-8021 Zurich, Internet: www.schulthess.com
Managing Publisher: Firas Kharrat
Product Manager: Dr. des. Laura Diegel

CUSTOMER SERVICE

E-Mail: service@schulthess.com
Tel. +41 44 200 29 29
Fax +41 44 200 29 28
Address: Schulthess Juristische Medien AG, Kundenservice, Zwingliplatz 2, Postfach, CH-8021 Zürich

SUBSCRIPTIONS

Annual subscription: CHF 258
Annual preferential subscription: for members of the Swiss Society of International Law CHF 248, for students CHF 128
Single issue: CHF 78, plus postage
All subscription prices incl. 2.5% VAT, plus postage: CHF 8 in Switzerland (Postage Abroad: CHF 43).
Preferential subscription on presentation of a valid document. Subscriptions are automatically extended each year unless notice of cancellation is received from the subscriber prior to 8 weeks in advance of the subscription period.

ADVERTISEMENTS

Zürichsee Werbe AG, Herr Marc Schättin, Laubisrütistrasse 44, CH-8712 Stäfa, Tel. +41 44 928 56 17,
E-Mail: marc.schaettin@fachmedien.ch

COPYRIGHT

This Review, including all individual contributions published therein, is legally protected by copyright for the duration of the copyright period. Any use, exploitation or commercialization without the publishers' consent, is illegal and liable to criminal prosecution. This applies in particular to photostat reproduction, copying, cyclostyling, mimeographing or duplication of any kind, translating, preparation of microfilms, and electronic data processing and storage.

FREQUENCY

The Review is published five times a year, volume 30

CITATION

30 SRIEL (2020) p. 1

INTERNET

www.sriel.ch
The Review is also available online at www.heinonline.org

ISSN 1019-0406

TABLE OF CONTENTS

FROM THE EDITORS

Neuigkeiten der SRIEL (Andreas Furrer)	125
--	-----

DER KLEINSTAAT IM VÖLKERRECHT

Der Kleinstaat im Völkerrecht: Das Beispiel Liechtensteins (Lorenz Langer) ...	127
Liechtenstein in der Staatengemeinschaft: Über Labilität von Souveränität und das Ringen um Anerkennung (Peter Bussjäger)	129
Die Völkerrechtsfreundlichkeit der liechtensteinischen Rechtsordnung: Zwischen Offenheit und Selbstbehauptung (Andreas Müller)	147
Liechtenstein und die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW (Patricia M. Schiess Rütimann)	171
In engen Grenzen: Kleine Volkswirtschaften, der Handelskrieg und COVID-19 (Charlotte Sieber-Gasser)	205
Implications of Soft Law Regimes for Small States: The Experience of Switzerland and Liechtenstein (Lorenz Langer)	235

RECENT PRACTICE

The Jurisprudence of WTO Dispute Resolution (2019) (Matthias Oesch, Aliénor Nina Burghartz & Veena Manikulam)	265
Rechtsprechung zum Lugano-Übereinkommen (2019) (Alexander R. Markus & Melanie Huber-Lehmann)	295

DOCTORAL & POST-DOCTORAL THESES

Privity of Contract in International Investment Arbitration: Original Sin or Useful Tool (Martina Magnarelli)	335
---	-----